Série A N° 175

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

ESSAI SUR LES PLUS-VALUES DUES AUX TRAVAUX PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

Paul RODILHAT
Chef de division à la Mairie de Clermont-Ferrand

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*
Suffragants MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Alfred BEAUCOURT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1944

Essai sur les plus-values dues aux travaux publics

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A N° 175

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

ESSAI SUR LES PLUS-VALUES DUES AUX TRAVAUX PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

Paul RODILHAT
Chef de division à la Mairie de Clermont-Ferrand

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*
Suffragants MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Alfred BEAUCOURT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1944

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LA NOTION DE PLUS-VALUE

Les *travaux publics* ont pour but général de maintenir ou d'accroître les moyens d'action et la prospérité des collectivités qui les entreprennent : ils sont commandés par l'*utilité publique*, une fin d'intérêt général[1].

Cette notion de l'utilité publique peut se déplacer ou se restreindre. La collectivité dans son entité peut laisser place aux individus, l'intérêt commun à l'intérêt d'un certain nombre. Quel que soit leur motif, d'ailleurs, il est rare que les travaux profitent également à tous. Lorsqu'il construit une route, l'Etat avantage les populations desservies ; lorsqu'une ville aménage une rue, elle favorise les propriétaires riverains. Tandis que s'individualise ainsi le bénéfice des travaux publics, leur charge reste collective ; les fonds qui y sont affectés proviennent, presque toujours, des perceptions fiscales. Des dispositions, toujours plus ingénieuses, s'efforcent pourtant de déterminer la quote-part de chacun en fonction des bienfaits inégaux de l'organisation commune ; mais leur imperfection est telle que sont en échec les principes plus ou moins nuancés de l'égalité ou de la proportionnalité des charges. L'effort de tous profite plus particulièrement à certains.

L'idée surgit, dès lors, de rétablir, entre le patrimoine collectif et les patrimoines individuels, l'équilibre qu'a détruit l'exécution de certains travaux publics ; ce qui peut se réaliser par deux moyens : ou bien une taxe imposée à ceux qui usent de l'ouvrage établi, ou bien une indemnité

1. Cf. Concl. Corneille et note Hauriou, s. Conseil d'Etat, 10 juin 1921, *Comm. de Montségur*, Lebon, p. 573 ; S. 21.3.49. Rpr. Jèze, *Rev. du droit public*, 1921, p. 361 ; Mestre, note s. Toulouse, 19 février 1919, S. 22.2.89.

une fois réclamée. Le choix de l'un ou l'autre découle de la nature des choses : des redevances tarifées ne sont compatibles qu'avec un usage surveillé et différencié (transports, fourniture d'eau aux particuliers) ; l'usage libre et gratuit (d'une rue, d'une fontaine publique) impose d'autres procédés.

Mais comment déterminer le profit qu'un individu retire d'un travail public ? L'ouvrage établi est fixe ; par définition les travaux publics s'appliquent à des immeubles : la propriété attache l'homme au lieu ; le patrimoine immobilier, sa nature et sa situation caractérisent les rapports de l'individu privé avec l'ouvrage public et permettent de mesurer, avec le moins d'arbitraire, le bénéfice dont compte peut être dû à la collectivité.

Ce bénéfice est dénommé *plus-value* et, par une transposition parfaitement juridique, appliqué du propriétaire à la propriété. C'est telle appropriation privée qui met l'homme en rapport avec tel ouvrage public. L'avantage acquis par le propriétaire actuel sera transféré à un acquéreur et constitue donc une qualité intrinsèque de l'immeuble. La *plus-value* s'est ajoutée à la valeur première.

C'est cet accroissement de valeur, dû à son action et à ses impenses que l'autorité publique s'est préoccupée de récupérer.

En la matière, la pratique administrative a précédé la législation. Les contributions imposées par le pouvoir royal satisfaisaient moins à un souci d'équité ou de logique qu'aux nécessités du Trésor[1]. La jurisprudence eut bientôt à connaître de la question. Deux arrêts du Conseil, le 31 décembre 1672 et le 27 mai 1678, approuvèrent l'administration. Une règle était instaurée. Néanmoins, la loi formelle n'apparut que beaucoup plus tard.

Lorsque Napoléon Ier voulut entreprendre de vastes travaux publics, il pensa à prélever, sur les particuliers bénéficiaires, une partie des fonds que ne pouvait fournir le budget de l'Etat : il promulgua la loi du 16 sep-

1. G. Ripert, *Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics*, thèse, p. 18, donne quelques exemples de cette pratique à Paris, Lyon, Grenoble, etc. — Cf. Ygouf, thèse, Paris, 1884, p. 158.

tembre 1807. Le titre de celle-ci la fait apparaître spéciale au dessèchement des marais ; en fait, elle traite de questions nombreuses et importantes relatives aux travaux publics. L'article 30 y est essentiel pour notre matière : « Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou *par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux*, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ; le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet ».

Des textes plus récents ont modifié, complété ou remplacé celui de 1807 ; la doctrine et la jurisprudence, au lieu de l'expliquer et de l'appliquer, le suppléent ou le contredisent ; il n'en a pas moins constitué, pour un siècle, l'expression, dont nous nous proposons d'étudier les manifestations, du principe de réclamation et de compensation possibles de la plus-value procurée par des travaux publics.

Les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics ont notamment fait l'objet, en 1904, d'une thèse, dont il est inutile de vanter l'ingéniosité juridique : elle était l'œuvre de M. Georges Ripert, actuellement doyen de la Faculté de Paris ; M. le doyen Joseph Delpech de l'Université de Strasbourg, alors agrégé à la Faculté d'Aix, en donna dans la *Revue du Droit public*, de 1904, un important compte-rendu critique.

Nous nous sommes largement servi de cette thèse consacrée à la loi de 1807 et à la jurisprudence née de son application ; elle tenait compte, en outre, d'un effort prétorien de l'administration, aux fins d'opposer parfois une dette compensatrice de plus-value aux créanciers d'indemnité pour dommages causés par l'exécution de travaux publics.

Cependant, en quarante années, la législation s'est renouvelée. Les textes récents n'ont toutefois guère sorti effet ; une

jurisprudence qui va s'amenuisant semblerait même témoigner d'une désuétude quasi-complète. L'apparence n'est pas, à notre avis, significative. L'idée de plus-value récupérable est plus vivace que jamais ; elle s'exprime aujourd'hui en règles commodes et se réalise ailleurs que là où elle est cherchée. En même temps donc qu'à retracer son évolution c'est à la reconnaître partout où elle se montre que nous voudrions contribuer, et même à la déceler là où elle se dissimule.

I. La recherche est souvent difficile, de par l'obscurité des définitions. Sans doute il existe, de la plus-value, une notion assez claire ; mais il n'en est pas ainsi de diverses qualités qui peuvent la distinguer. Aussi c'est marcher en terrain plus sûr que de dégager, si faire se peut, les caractères des plus-values directes et indirectes, spéciales et générales, certaines et hypothétiques, actuelles et futures (ou, avec une nuance, immédiates et éventuelles), enfin notables et infimes.

A) M. Ripert, limitant son étude aux plus-values *indirectes*, a été par là-même tenu de les définir, pour les distinguer des plus-values directes.

L'auteur note d'abord, pour en montrer l'insuffisante précision, le criterium communément adopté par la doctrine : la plus-value est *directe*, si le travail a été fait par l'initiative privée, agissant par l'organe d'une association syndicale ; *indirecte*, si le travail a été l'œuvre de l'administration, agissant elle-même. Il est présupposé que, si le travail a pour objet de satisfaire l'intérêt des propriétaires, l'administration leur laissera le soin de l'exécuter, tandis qu'elle agira elle-même, si l'intérêt général est en cause. Dans le premier cas, les propriétaires associés se proposent précisément de donner une plus-value à leur patrimoine : c'est une plus-value directe, en vue de laquelle le travail a été conçu ; lorsque, au contraire, l'administration entreprend un travail d'intérêt général, c'est accessoirement que des plus-values sont produites : elles ne sont donc que des plus-values indirectes [1].

1. Cf. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11e édit. 1927, p. 823 ; — Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3e édit., 1879, n° 869.

Cette distinction, remarque d'abord M. Ripert, suppose un départ net de l'intérêt général et de l'intérêt particulier. Or, en fait, la gradation est insensible, de l'intérêt d'un ou de quelques-uns à l'intérêt d'un grand nombre ou de tous. Sans confondre avec l'intérêt général la somme des intérêts particuliers, il y a lieu de convenir qu'un des buts ou une des charges de la collectivité est de maintenir ou d'améliorer les conditions de vie de ses membres ; lui serait-il interdit de remplir cette fonction par l'organe de la propriété privée? Non, sans nul doute. Un patrimoine bénéficiera donc, dans certaines éventualités, d'une plus-value directe, expressément voulue par l'auteur du travail, alors que cependant, cet auteur aura été la collectivité elle-même, agissant dans les limites de sa vocation.

Imprécis sur le but, le criterium est incertain quant aux moyens. Tel travail, d'une utilité quasi-générale, sera exécuté par une association syndicale, tandis que tel autre, d'un intérêt plus particulier, sera pris en charge par l'administration. Celle-ci, en effet, choisira pour chaque espèce le procédé d'exécution en obéissant à des considérations purement pratiques.

Il n'est donc pas possible de donner, sans danger de confusion ou de contradiction, un sens trop général, trop compréhensif, aux expressions de plus-value *directe* ou *indirecte*. M. Ripert élimine donc toute considération de causalité pour connaître si la même personne juridique a fait les travaux et profite de la plus-value : la plus-value est dite alors directe ; sinon, elle est indirecte : elle profite à une ou des personnes distinctes de celle qui a exécuté et payé. Celle-ci pourra-t-elle alors faire contribuer à la dépense ceux qui en ont bénéficié ? Par là s'aperçoit que la récupération des plus-values indirectes pose les problèmes juridiques les plus délicats.

Bref, les termes mêmes de plus-value directe et indirecte sont une source de confusion : les plus-values dites *indirectes* résultent justement de l'exécution directe des travaux publics et réciproquement. Par ailleurs, la jurisprudence attache souvent au mot *direct* un sens étranger à celui qui vient d'être indiqué : elle l'emploie comme synonyme de *spéciale* ; c'est une notion nouvelle.

B) Plus-value *spéciale* : est-ce à dire spéciale à un immeuble ? Parfois, quand le même immeuble profite d'une plus-value et subit un dommage, il y a *moins-dommage*, moindre dépréciation. Plus généralement, l'expression *plus-value spéciale* correspond à celle dont profite un seul propriétaire, de même que le dommage spécial est celui dont ne souffrent pas les propriétaires voisins.

La comparaison s'est imposée entre les caractères de la plus-value et du dommage, pour en faire dépendre la répétition ou l'indemnité. Mais cette vue doctrinale n'a pas eu l'adhésion de la jurisprudence. Les tribunaux ont, d'ailleurs, hésité, et leurs hésitations ont contribué à obscurcir la notion de plus-value (comme de dommage) *spéciale*.

C) Ainsi sont opposées, plus ou moins exactement, aux plus-values *certaines*, *actuelles* et *immédiates* les plus-values *hypothétiques*, *futures* et *éventuelles* [1].

La doctrine et la jurisprudence n'attachent pas à ces expressions des sens constants. Il s'ensuit que les caractères qu'elles expriment, tantôt se confondent, tantôt se distinguent.

Dire qu'une plus-value est *certaine*, c'est dire qu'elle existe objectivement, qu'elle peut être constatée et mesurée par une expertise, qu'elle a une réalité économique indépendante du propriétaire particulier.

Dire qu'elle est *actuelle*, c'est dire qu'elle prend naissance au moment même de l'opération sur laquelle se fonde la réquisition (suivant le cas : exécution du travail public ou expropriation préalable) [2].

Le caractère *immédiat*, très voisin en fait du caractère actuel, est d'un autre principe : il exprime, au lieu d'un rapport de temps, un rapport de causalité, tel que la plus-value résulte de l'opération de travaux publics elle-même, à l'exclusion de tout acte intermédiaire.

L'analogie de ces caractères ne va-t-elle pas jusqu'à l'iden-

1. Cf. sur la notion de caractère immédiat et certain de la plus-value et son application en justice, Civ. cass. 11 mai 1859, *Néré de Castillon*, S. 59. 1.955, D. 59.1.207 ; 10 mars 1914, *Hubinet*, D. 16.1.29 ; — Max. Chrétien, *L'indemnité d'expropriation*, dans *Rev. du droit public*, 1937, p. 419-420.

2. Cf. Civ. cass. 28 mai 1845, *Barberon*, D. 45.1.302 ; 16 avril 1867, *Malice*, D. 67.1.393 ; 1er avril 1910, *Marchal-Brocard*, D. 10.1.424.

tité ? Un terme ne peut-il être assez compréhensif pour impliquer à la fois le *certain*, l'*actuel* et l'*immédiat* ? M. Ripert n'aperçoit en la question qu'un vain souci de style. Les trois expressions sont les diverses formes apparentes de cette unique réalité profonde : la plus-value doit être compensable, au sens juridique, satisfaire à l'article 1289 du Code civil qni subordonne la compensation à l'exigibilité des dettes. C'est une conception née de la difficulté même que l'auteur avait à résoudre.

D) Il importe enfin de déterminer si une plus-value est *notable*. Le terme *appréciable* côtoie le sens de plus-value certaine, économiquement existante ; cependant existe une idée un peu différente : celle d'une quantité sensible, d'une valeur non négligeable, et il est advenu au Conseil d'Etat de faire état de cette considération pour écarter des récupérations infimes. C'est la loi elle-même qui subordonne son application à un bénéfice *notable*, lequel n'est pas précisé, se réfère, tantôt à la quotité des valeurs en présence, tantôt à la grandeur absolue du bénéfice, pour en imposer la restitution. Ce sont cas d'espèces.

II. Après ces précisions de terminologie viennent celles du sujet lui-même : celui-ci n'a pas trait, évidemment, aux avantages que l'homme peut retirer des travaux publics, tout à fait indépendamment de sa propriété ; il laisse de côté aussi l'établissement d'ouvrages dont l'usage est subordonné à une redevance, équivalente en principe au profit retiré ; il se borne aux plus-values acquises par des immeubles. Et de celles-là sont exclues les plus-values *directes*, les bénéfices recherchés et réalisés par les *associations syndicales*, que les associés répartissent naturellement entre eux. Il n'apparaît pas, en effet, de lien bien solide entre cette opération tout économique et les problèmes juridiques que pose la participation des particuliers aux bénéfices apportés par les travaux publics[1].

1. Il est cependant nécessaire de remarquer que les subventions accordées aux associations syndicales ont pour effet d'établir un régime de collaboration entre les particuliers ainsi groupés et l'administration, lequel est fixé, soit par la loi de 1807 elle-même, soit, pour les associations syndicales constituées depuis le 21 juin 1865, par la loi promulguée à cette date.

CHRISTOPHLE et AUGER, *Traité théorique et pratique des travaux publics*,

Quand et comment peuvent être récupérées les plus-values dues aux travaux publics ? Ce sont les deux questions qui se posent immédiatement et vont commander nos recherches. Elles sont intimement liées. Les conditions auxquelles est subordonnée la récupération dépendent, en effet, des procédures appliquées.

Ces procédures — ou plus exactement ces procédés — se ramènent à deux : l'*action* et l'*exception*, l'attaque et la défense, la voie principale et la voie incidente. Dans le premier cas, l'administration demande au propriétaire de contribuer, par un versement, aux travaux qui l'ont enrichi, dans la mesure de cet enrichissement. Dans l'autre, la collectivité est défenderesse : elle attend que le particulier réclame une indemnité pour expropriation, occupation temporaire, dommages à la propriété ; et, si cette réclamation est justifiée, elle lui oppose l'enrichissement compensateur qu'ont procuré les travaux.

Ces deux procédés généraux diviseront notre étude. Nous rechercherons, par ailleurs, si d'autres procédés, apparemment étrangers à notre sujet, n'en recèlent pas quelques éléments plus ou moins subtils.

3e édit., 1892, t. II, titres II (dessèchement des marais) et III (travaux de défense contre les inondations), p. 204 à 243, comparent de façon intéressante la récupération des plus-values directes et indirectes.

Sur l'estimation de la plus-value d'après la loi du 21 juin 1865 : C.E. 1er juin 1870, *Morin*, Leb. p. 678 ; 8 juillet 1876, *Devaillant*, p. 666 ; 10 mars 1899, *Duval*, p. 209.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉCUPÉRATION PAR ACTION DIRECTE

SECTION I

LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1807

I. Elle produit à sa date l'instrument législatif pour récupérer, par voie principale, la plus-value due aux travaux publics. Précédée d'une pratique administrative assez ancienne, encore qu'un peu incertaine [1], elle est à tout le moins la première disposition générale en la matière. Corrigée ou limitée par des dispositions ultérieures sur des matières voisines (expropriation, travaux des associations syndicales), elle a subsisté jusqu'à la loi du 6 novembre 1918, sinon même jusqu'au décret du 8 août 1935. Il semble pourtant qu'elle n'ait, comme loi fondamentale, guère été appliquée. Il importe, en tout cas, de louer en elle un effort pour mettre fin à l'arbitraire antérieur : la règle générale se substitue à la décision particulière. Elle est bien l'expression d'un temps où les droits individuels (particulièrement les droits patrimoniaux) s'affirment en face de la puissance publique, créant ainsi le droit administratif. Elle était aussi l'expression de nécessités pratiques, le moyen aperçu de permettre l'exécution d'importants travaux, dont le coût eût excédé les disponibilités publiques, tandis que leurs bienfaits se fussent répandus sur les patrimoines privés.

Malheureusement, les projets de travaux napoléoniens durent laisser le pas aux entreprises militaires. La loi de 1807 ne fut appliquée à la récupération des plus-values

1. Cf. Guyot, cité dans th. Ripert.

qu'à partir de 1827 [1] : les ordonnances des 3 novembre 1827, 3 juin 1829 et 28 janvier 1833 autorisèrent la ville de Lyon à en user. Quinze ordonnances seulement avait été rendues lorsque, en 1823, l'affirmation hasardeuse fut produite qu'il était illégitime de récupérer les plus-values, la loi ayant été abrogée, d'après les uns, par le non-usage et, selon les autres, par des textes incompatibles ou contradictoires, telles les lois sur l'expropriation autorisant à déduire la plus-value de l'indemnité d'éviction. La possibilité de récupérer par compensation s'ajoutait-elle ou se substituait-elle à la récupération par voie principale ? La réponse est incluse dans les travaux préparatoires à la loi du 3 mai 1841, où le ministre des travaux publics avait déclaré réservée l'application de la loi de 1807 [2]. D'autre part, le droit positif n'admet pas l'abrogation des lois par le non-usage : l'autorité de la loi persiste en présence d'une coutume qui la contredit [3].

Le Conseil d'Etat affirma que la loi de 1807 était toujours en vigueur. Il le déclara d'abord, sur demande du gouvernement, dans un avis en date du 26 novembre 1843 [4]. Il le jugea ensuite, en des arrêts [5] dont certains tranchent encore des litiges entre des communes et leurs administrés. Les villes se servirent, en effet, de la loi de 1807 pour exé-

1. L'application éventuelle des articles 2 et suiv. de la loi du 16 septembre 1807 fit l'objet d'une question au Sirey de 1820 (S. 1820.2.89) : c'est la première fois qu'il y était songé.

2. Séance du 9 mai 1840, *Moniteur* du 10, p. 920.

3. GÉNY, *Méthodes d'interprétation et sources du droit privé positif*, n° 129, p. 360.

4. S. 1844.2.143 : « Vu la loi du 16 septembre 1807, les lois des 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 ; les ordonnances royales des 3 novembre 1827, 3 juin 1829, 23 janvier 1833, relatives à la ville de Lyon, celles des 2 décembre 1836, relative à la ville de Grenoble, 1er septembre 1836 et 25 juin 1839, relatives à la ville d'Orange ; — Considérant qu'aucun acte législatif postérieur à la loi du 16 septembre 1807 n'a abrogé ni même modifié les dispositions portées dans l'article 30 de ladite loi ; — Qu'il a été, au contraire, formellement reconnu, dans les discussions qui ont eu lieu dans les Chambres à l'occasion des lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841, que les dispositions de la loi du 16 septembre 1807, relatives à l'indemnité ou plus-value, avaient toujours force et vigueur ; — Qu'application en a été faite encore dernièrement aux villes de Lyon, Grenoble et Orange, ainsi qu'il résulte des ordonnances royales susvisées, et que l'exécution en a été régulièrement et complètement suivie ; — Qu'ainsi on ne peut admettre que l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 ait été abrogée ou modifiée ou qu'il soit tombé en désuétude ou enfin qu'il soit d'exécution impossible... ».

5. C.E. 23 novembre 1847, *Binet*, Leb. p. 659 ; 14 juin 1851, *Perrot*, p. 431 ; 17 janvier 1853, *Perrot, Moreau*, p. 218.

cuter leurs travaux de voirie. L'Etat en usa aussi : notamment pour l'endiguement de la Basse-Seine, qui créa 33 millions de plus-value, dont quelques-uns seulement purent être récupérés [1].

Pourquoi ces quelques cas ne préludèrent-ils pas à une application plus large [2] ?

Ce n'est pas que le principe juridique qui fonde la récupération des plus-values s'oppose aux concepts modernes de la vie sociale ? Jamais les esprits n'ont été aussi imbus d'équité ; jamais non plus les réalités n'ont été aussi loin de l'idéal conçu par certains. L'homme traduit des concepts élevés en institutions moins parfaites, mises en œuvre, non plus par un législateur qu'animent les idées générales et les sentiments généreux, mais, à l'usage, par l'individu égoïste, intéressé en lui-même ou pour son patrimoine à appliquer ou à éluder la règle. L'homme aujourd'hui est-il plus mauvais qu'autrefois ? Peut-être tout simplement n'a-t-il pas accompli les progrès moraux qui justifieraient ses idées de perfectibilité sociale.

La démocratie est accusée d'avoir stérilisé, comme beaucoup d'autres, la loi du 16 septembre 1807. Il convient d'accuser plus exactement la décentralisation démocratique : des élus, immédiatement dépendants d'un nombre restreint d'électeurs, dont beaucoup y seraient intéressés à leur désavantage, n'osent imposer à la propriété une charge certainement légitime, mais peut-être imprévue et d'autant plus sensible.

Il faut ajouter, en vérité, que le texte impérial, long et complexe, prêtait à équivoque et obligeait à une procédure pénible [3].

1. Décret du 22 octobre 1870.

2. En 1848, il avait été question de récupérer par la procédure de 1807 la plus-value créée par les travaux des ateliers nationaux.

3. Il est intéressant de confronter aux articles 30, 31 et 32 de la loi de 1807 les règles particulières établies aux articles 36, 36 et 37, pour la récupération des plus-values créées par les travaux communaux de salubrité : « ... 36. Tout ce qui est relatif aux travaux de salubrité sera réglé par l'administration publique ; elle aura égard, lors de la rédaction du rôle de la contribution spéciale destinée à faire face aux dépenses de ce genre de travaux, aux avantages immédiats qu'acquerraient telles ou telles propriétés privées, pour les faire contribuer à la décharge de la commune dans des proportions variées, et justifiées par les circonstances. — 37. L'exécution des deux articles précédents restera dans les attributions des préfets et des conseils de préfecture ». Cf. CHRISTOPHLE et AUGER, *op. cit.*, t. II, n° 2050, p. 230. Plusieurs traits en fu-

II. Après enquête, par un acte de puissance publique, un *décret*, en forme de règlement d'administration publique, déclarait y avoir lieu d'appliquer la loi [1], fixait le périmètre des propriétés favorisées par les travaux et la quotité de la plus-value sujette à répétition, nommait une commission spéciale de sept membres, parmi les citoyens « présumés a avoir le plus de connaissances relatives, soit aux localités soit aux divers objets sur lesquels ils auront à se prononcer ».

La commission avait pour fonction d'appliquer le décret en un double sens : détermination, dans le périmètre fixé, des propriétés intéressése, et fixation, d'après la quotité prévue au décret, des contributions particulières. La seconde opération supposait évalué l'avantage acquis à chaque propriété. Deux expertises étaient, à cette fin, effectuées, l'une avant le commencement des travaux, l'autre après leur achèvement, par des experts, nommés conformément à l'article 6 de la loi [2].

Le rôle des indemnités était arrêté par le préfet [3] ; mais les propriétaires pouvaient se libérer, soit en argent, soit en rente constituée [4], ce qui excluait le recouvrement comme en matière de contributions directes.

A condition de faire transcrire le décret à la conservation des hypothèques, l'administration avait sa créance garantie par un privilège. Aux redevables la faculté était réservée

rent dégagés : — La limitation de l'intervention du pouvoir central à un ordre de faire cesser les inconvénients existants, C.E. 12 avril 1860, *Commune de Neuilly*, Leb. p. 299 ; 5 mai 1869, *de Montailleur*, p. 491 ; Crim. rej. 23 juillet 1864, *Ricordeau*, D. 65.I.326 ;... 1er mai 1868, *Gout*, D. 68.I.363 ; Req., 11 décembre 1876, *Commune de Corbon*, D. 77.I.9 ; — Celle de la plus-value aux avantages immédiats, C.E. 12 avril 1860, *Commune de Neuilly* précité ; ... 3 décembre 1875, *Rabourdin*, p. 954 ; — et de sa mesure aux avantages effectivement réalisés, C.E. 15 décembre 1876, *Leconte*, Leb. p. 898 ; et aux travaux dûment terminés, C.E. 29 juillet 1868, *Vallée de la Dives*, Leb. p. 810 ; 2 mars 1877, *Leduc*, p. 202 ; — L'utilité des travaux demeurant à l'abri des contestations des propriétaires, au moment où la taxe est réclamée, parce qu'ayant été souverainement appréciée par le décret d'autorisation des travaux, C.E. 15 décembre 1876, *Leconte*, Leb. p. 898.

1. C.E. 29 juillet 1868, *Magloire*, S. 69.2.247 ; 25 juin 1875, *Bon*, S. 77.2.191 ; 3 décembre 1875, *Rabourdin*, S. 77.2.342.

2. Confirmé par C.E. 13 août 1852, *Cany*, S. 53.2.171 ; Contra : 1er juin 1836, *Lacène*, S. 36.2.425 ; 17 février 1853, *Perrot*, S. 53.2.727.

3. C.E. 29 juillet 1868, *Magloire*, précité ; 25 juin 1875, *Bon*, précité ; 3 décembre 1875, *Rabourdin*, précité.

4. L'administration peut exiger que la rente soit constituée par acte authentique (art. 31) ; mais il suffirait d'un acte administratif : C.E. 1er juin 1870, *Morin*, S. 72.2.118.

d'abandonner à l'administration une partie de leur propriété, si elle était commodément divisible, et sinon (art. 31) de «... délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité, et ce, sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait l'objet avant l'exécution des travaux desquels la plus-value aura résulté ».

Le décret ne pouvait être attaqué par la voie contentieuse [1], à la différence des décisions de la commission spéciale susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat [2]. La commission n'avait aucun droit de décider sur la valeur juridique d'actes ou de contrats administratifs ou civils : qu'il s'agît de résoudre une question de propriété ou d'apprécier les engagements ou les faits invoqués par les propriétaires pour s'affranchir du reversement, la compétence des tribunaux ordinaires, civils ou administratifs, devait s'exercer [3].

III. En dépit de ces garanties juridictionnelles, la procédure prescrite par la loi de 1807 a suscité de graves reproches :

A l'encontre de l'arbitraire administratif appliquant ou écartant la loi en telle situation particulière. L'acte de puissance publique n'intervient, certes, qu'après enquête et audition des intéressés [4] ; mais, en fait, depuis longtemps, ce sont là des formalités assez vaines : les administrés n'usent plus guère de leurs droits d'information et d'avis ; lorsqu'ils y recourent, l'administration ne tient aucun compte de leurs observations ;

Au sujet de la composition exceptionnelle de la commission spéciale : l'arbitraire commandait seul la désignation de ses membres [5] ;

1. Sauf pour le recours pour vice de forme déclaré recevable : C.E. 23 novembre 1847, *Binet*, L. p. 657 ; 20 avril 1854, *Sœurs de la Providence de Lyon*, p. 325). — Si la décision de la commission spéciale est annulée, les parties sont renvoyées devant la même commission : C.E. 13 août 1852, Leb. p. 377.

2. Le délai de recours en Conseil d'Etat était évidemment celui du droit commun, soit 2 mois à dater de la notification ; le ministère d'un avocat était nécessaire.

3. Les propriétaires invoquent parfois les engagements explicites ou implicites, par lesquels l'administration les a affranchis de toute obligation : C.E., 20 avril 1854, *Sœurs de la Providence de Lyon*, Leb., p. 325 ; 26 décembre 1856, *Bertin* et *Morel*, p. 734. V. en un cas où il s'agissait de trancher une question de propriété : C.E. 3 juillet 1891, *Belan*, p. 721).

4. C.E. 23 novembre 1847, *Binet*, Leb. p. 657.

5. Article 8 de la loi.

Au regard du peu de rigueur de cette procédure, où l'instruction est écrite et les commissaires non astreints à assister à toutes les séances et à délibérer en secret (Décrets du 15 janvier 1853 et du 22 octobre 1870)[1].

Les propriétaires, soumis à un arbitraire rendu plus sensible par les garanties offertes par le jury d'expropriation, ne pouvaient guère espérer qu'en l'équité de l'administration ou en sa faiblesse, voire en sa complète abstention.

Toujours est-il que l'imprécision du texte donna motif à de nombreuses contestations, sur deux des prescriptions légales relatives à l'exigence d'un décret antérieur aux travaux et d'une double expertise.

a) A l'article 32 de la loi n'était pas précisé le moment où le décret devait être rendu. L'article 46 semblait supposer qu'il précédait le commencement des travaux ; la doctrine, en majorité favorable à cette interprétation, n'obéissait pas seulement à un argument de texte[2] ; elle invoquait la nécessité de ne pas laisser les propriétaires dans l'indécision : ni l'équité ni les nécessités économiques n'autorisent à suspendre gratuitement, sur une propriété, une menace que trente ans seulement pourraient prescrire. La plus-value acquise a pu donner lieu à de légitimes spéculations, le bénéficiaire la croire incorporée à son patrimoine et, avec ce patrimoine, en faire l'objet d'opérations juridiques (vente, échange, partage).

Pourtant est-il possible d'astreindre l'administration, pour commencer des travaux, parfois urgents, à attendre l'intervention, souvent tardive, de la plus haute autorité administrative ? La difficulté apparut à la première application de la loi : réclamée dès 1824 par une délibération du conseil municipal de Lyon, l'opération ne fut autorisée qu'en 1827.

D'ailleurs, à moins de réclamer automatiquement, pour tout travail public, le bénéfice éventuel de la loi, est-il possible de déterminer à l'avance s'il confère aux propriétés pri-

1. Le Conseil d'Etat exigeait que les décisions de la commission fussent motivées et rendues par cinq membres au moins : C.E. 10 mars 1899, *Duval*, Leb. p. 209.

2. Aucoc, t. II, n° 923 ; Hauriou, *loc. cit.*, p. 780 se prononcent pour l'antériorité du décret. Contra Christophle, t. II, n° 2033, p. 220.

vées une plus-value récupérable ? C'est en 1824 que la ville de Lyon avait réclamé l'application de la loi ; les travaux avaient déjà été exécutés en 1822 et 1823. Toujours est-il que le Conseil d'Etat s'est refusé, dès le début et sans discontinuer, à accueillir des recours fondés sur l'intervention tardive de l'administration. La jurisprudence administrative a ainsi décidé que l'antériorité requise du décret avait seulement la valeur d'une recommandation. Il suffit que l'administration agisse assez vite pour ne pas laisser disparaître les preuves de la plus-value[1].

Aussi bien, comme l'a dit un arrêtiste, la jurisprudence a pour tâche « d'établir, peu à peu et au moyen de l'étude successive des espèces, des règles pratiques, qui comblent la lacune laissée par le législateur »[2].

b) L'observation se réfère à la double expertise qu'exigea le texte et dont aussi dispensaient les arrêts du Conseil d'Etat. Solution qui découlait de la précédente : une expertise préalable suppose un décret antérieur aux travaux. Là encore, il suffit à l'administration de fournir, par tous moyens utiles, la preuve de la plus-value réclamée ; il suffi-

1. C.E. 5 août 1831, *de Valence-Minardière*, Leb. p. 302 ; 1er juin 1836, *de Valence-Minardière*, p. 252 ; 20 avril 1854, *Sœurs de la Providence de Lyon*, p. 325 ; 15 mai 1856, *de l'Epine*, p. 370 ; 3 juillet 1891, *Belan*, p. 521.—Hauriou, *loc. cit.*, p. 780, note 2, analyse ainsi l'avis qu'en janvier 1908, le Conseil d'Etat rendit sur un projet de décret relatif au percement de la rue Réaumur : « S'il n'est pas contraire au texte de la loi de 1807 de faire intervenir le règlement d'administration publique après achèvement des travaux, il est toutefois nécessaire que l'état matériel des lieux permette encore de constater la valeur primitive des propriétés. [Cette première observation est basée sur le fait que la nouvelle rue Réaumur avait été inaugurée depuis plus de dix ans]. Le gouvernement doit tenir compte, non seulement des besoins financiers de la ville de Paris, mais aussi des conséquences de l'application de la loi, tant au point de vue des intérêts généraux que du régime de la propriété foncière. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat estime que la loi de 1807 ne peut être appliquée que dans le cas où les intentions du conseil municipal ont été portées à la connaissance des intéressés avant l'exécution des travaux, à une époque où l'accroissement de la valeur des immeubles en cause ne constituait encore qu'une simple expectative ; il importe, en effet, que l'estimation primitive des immeubles puisse être opérée avant leur plus-value et que le calcul de cette plus-value suive de près l'achèvement des travaux. Dans l'espèce, il a paru au Conseil d'Etat qu'il serait bien difficile d'apprécier exactement la plus-value qui s'est incorporée à la propriété. Au surplus, si l'on admettait la possibilité de réclamer ces indemnités plusieurs années après l'exécution des travaux, on grèverait les fonds urbains voisins d'une rue nouvelle d'une charge occulte, dont l'imposition, laissée à la discrétion de l'administration, constituerait une menace de nature à déprécier les immeubles et à les laisser malaisément disponibles entre les mains des propriétaires ».

2. Leb. 1852, p. 379.

sait, par exemple, qu'il fût procédé à l'expertise « à une époque où l'état des lieux permettait de déterminer la valeur primitive » des propriétés.

Pourtant le texte (art. 46) exigeait formellement l'application de la procédure prescrite en matière de dessèchement des marais : donc une double expertise. Mais l'administration avait considéré que « les dispositions des art. 30 et 46 de la loi du 16 septembre 1807 n'ont pu établir un principe absolu, inflexible, mais seulement une règle d'analogie, dont l'application doit être plus ou moins rigoureuse, plus ou moins complète, suivant la nature des opérations »[1]. La jurisprudence créait, de la sorte, la procédure que devait, bien plus tard, conserver la législation.

Il est, à l'inverse, deux conditions légales, dont les juges ont imposé le respect : plus-value *notable*[2], indemnité au maximum égale à la *moitié* de la plus-value.

a) Qu'un intérêt d'une certaine grandeur soit nécessaire pour justifier la procédure, c'est prescription de simple bon sens : éviter les contestations sur des chiffres infimes ; ne pas risquer d'absorber les menus avantages qui n'excèdent pas les avantages normaux de la vie en société. Déterminer le niveau au-dessus duquel l'avantage est *notable*, sera l'affaire du juge en chaque cas.

b) Par contre — et M. Ripert regrette cette rigidité — la loi fixait à la *moitié* le maximum de plus-value susceptible d'être répété ; encore chaque décret d'application peut-il n'autoriser qu'une plus faible restitution. C'est là une précaution pour ne pas amener le bénéficiaire à une moindre situation que l'ensemble de ses concitoyens. Le travail public améliore le milieu social : pourquoi tel propriétaire serait-il seul à ne pas en profiter ? La loi décide sagement qu'une moitié au moins de l'avantage doit lui être acquise. Cette demi-mesure — jamais l'expression n'a été aussi exacte — n'est peut-être pas très satisfaisante pour la logique juridique ; elle l'est pour l'équilibre social. Au reste, c'est par des demi-mesures que se font admettre les principes novateurs.

1. V. les deux arrêts *de Valence-Minardière* précités, et 1er juin 1836, *Laeene*, S. 1836.2.425.

2. A la commission était laissé le soin de décider si la plus-value a ce caractère : C.E. 17 janvier 1962, *de l'Epine*, Leb. p. 38 ; — Christophle, *op. cit.*, t. II, n° 2052, p. 227.

SECTION II

LA TENTATIVE DOCTRINALE DE M. RIPERT

La loi du 16 septembre 1807, qui n'avait été qu'assez rarement appliquée (une trentaine de fois en un siècle)[1], finit par tomber dans une désuétude presque complète[2].

La deuxième thèse de doctorat de M. Georges Ripert fut une étude d'une grande originalité ; hostile aux « multiples et inutiles formalités », d'ailleurs réduites et simplifiées par une jurisprudence compréhensive et audacieuse, — s'attaquant à un système législatif que la doctrine explorait fort peu, — a proposé d'y renoncer franchement pour y substituer le jeu d'une action de droit commun.

I. Il rejette, en l'espèce, la notion de *gestion d'affaire*. Le propriétaire, dont un tiers a amélioré la chose, ne doit rien si le tiers n'a recherché que son intérêt personnel[3] ; la gestion d'affaire suppose l'intention d'être utile à autrui ; est-ce le cas de la personne publique lorsqu'elle exécute des travaux ? Avec quelque artifice, on pourrait le soutenir : la collectivité recherche l'intérêt de ses membres. A la vérité cette recherche n'est qu'occasionnelle : l'administration n'agit pas comme aurait agi le propriétaire lui-même ; elle ne vise pas le maximum de profit ; son but est plus étendu, plus élevé. En outre, l'engagement qu'implique le quasi-contrat de gestion d'affaire (continuer la gestion, rendre compte) est contraire à la manière et à la théorie de la puissance publique ; il n'a donc pas son application ici.

1. Seules, expressément, les lois sur l'assainissement de Marseille (24 juillet 1891) et sur le tout-à-l'égout de Paris (10 juillet 1894) ont prescrit, pour couvrir la dépense de ces opérations, d'utiliser les contributions prévues par la loi de 1807.

2. M. DELPECH, *Revue du droit public*, 1904, p. 395, cite un avis du Conseil d'Etat (31 décembre 1902, au sujet du square de Cluny, créé à Paris) et, à ce sujet, le sentiment exprimé par l'administration supérieure (*Revue générale d'administration*, 1903.I.294) : « Comme le recouvrement de l'indemnité est subordonné à l'accomplissement de nombreuses formalités, comme la procédure instituée est des plus longues et des plus compliquées, il semble permis d'en conclure que le législateur, en employant dans l'article 30 le mot « *notable* », a voulu donner à ce mot l'acception la plus rigoureuse et que, par suite, les réclamations de plus-value ne doivent être autorisées que *dans les circonstances exceptionnelles* ».

3. CHRISTOPHLE, n° 2023, p. 215.

Au contraire, la répétition de l'*enrichissement sans cause* est d'un principe assez général pour fonder la répétition de plus-value. L'argumentation de M. Ripert est menée droit : il n'est ni juste ni heureux que, par l'inaction administrative, quelques-uns profitent trop largement de l'effort de tous. Le procédé de la compensation ne suffit pas : il ne fait contribuer à la dépense que ceux à qui les travaux infligent un dommage. Il faut rechercher la plus-value partout où elle se trouve et l'appréhender par les moyens les plus efficaces. Pour ce faire, il existe une action générale qui doit être utilisée tout d'abord : c'est l'action *de in rem verso*. La loi de 1807 n'y fait pas obstacle. De ce que l'administration dispose d'une action exceptionnelle jugée par des tribunaux spéciaux, il ne suit pas qu'à côté elle ne puisse invoquer le *droit commun*, alors surtout qu'il offre aux particuliers plus de garanties et ne leur est pas plus rigoureux. Il semble, d'ailleurs, que, dans un arrêt du 10 mars 1899, le Conseil d'Etat n'ait pas exclu la possibilité de ce recours [1].

Or, l'enrichissement d'un patrimoine et l'appauvrissement d'un autre, un rapport de causalité entre les deux faits, l'absence d'une juste cause de rétention, sont les conditions d'une telle action. La juste cause de rétention ne peut résider en une intention de libéralité, inconciliable avec les motifs de l'activité administrative ; il peut, en certains cas, y avoir lien contractuel : dans le cas d'une offre de concours ; n'y a-t-il pas enfin obligation préexistante de procurer aux citoyens certains avantages ? Le but de l'administration n'est-il pas d'assurer à tous sécurité, salubrité, etc...? On est ainsi amené, tout naturellement, à rechercher si tous les membres de la collectivité ont reçu d'elle les mêmes avantages généraux ou si certains ont bénéficié d'un profit exceptionnel ; seuls ceux-ci, en équité, doivent contribuer aux frais.

Un propriétaire, d'autre part, lorsque sa situation particulière est inférieure à celle de ses voisins, peut légitimement s'attendre à être placé dans la situation commune : aucune subvention ne peut être réclamée lorsqu'on a remédié à un état particulièrement défavorable. Ainsi s'impose d'elle-

1. *Duval*, précité, Leb. 1899, p. 209.

même et se développe la considération de la plus-value spéciale.

La construction juridique de M. Ripert vient recouvrir avec bonheur la jurisprudence du Conseil d'Etat qui « se demande toujours si l'avantage procuré aux propriétaires intéressés était un de ceux auxquels ils pouvaient légitimement prétendre ou si, au contraire, c'est un de ces enrichissements exceptionnels qui ne peuvent être créés qu'au détriment de l'égalité ».

II. Une objection se présente toutefois, consistant à savoir si le propriétaire enrichi a réellement reçu de la collectivité une valeur dûment entrée dans son patrimoine, ainsi que l'exigent la doctrine [1] et la jurisprudence [2] ? Elle a été ainsi formulée : il faudrait, « pour appuyer vraiment le système..., mettre en évidence l'idée et établir le fait d'une transmission de valeur. En réalité, le reversement se fait dans la caisse de l'administration sans qu'aucune valeur du patrimoine administratif prexistant aille, dans les circonstances d'où naît l'obligation de plus-value, enfler le patrimoine du particulier » [3].

M. le doyen Delpech qui l'avance — sa critique nous paraît sur ce point particulièrement grave — considère qu'en l'espèce « des principes de droit public et non de droit privé sont en jeu », et, à titre de « preuves de cette affirmation... assez nombreuses et très aisées à fournir », il en énonce « deux simplement : la nécessité d'un règlement d'administration publique pour autoriser le prélèvement de la plus-value, d'une part, la subordination de ce prélèvement, d'autre part, à l'existence d'une plus-value notable ; c'est qu'en effet il s'agit, non point de sauvegarder une égalité minutieuse et précise, comme celle des patrimoines privés, dont l'un ne doit pas s'enrichir au détriment de l'autre, mais seulement de veiller à une égalité plus vague, qui est celle de tous les citoyens devant les

1. Aubry et Rau, t. VI, 4e édit., § 578, p. 246 ; — Demolombe, *Obligations*, t. VIII, n° 48 ; — Planiol, t. XI, n° 935, p. 290.

2. V. Cass. 31 juillet 1895, *Ville d'Arles*, S. 96.I.397, D. 95.I.391 ; 18 octobre 1897, *Lelong*, S. 99.I.165, D. 99.I.105 ; ,Douai 9 avril 1900, *Charles Creaecœur*, D. 1901.2.1.

3. Delpech, *Revue du droit public*, 1904, p. 397.

charges publiques. D'une manière générale, il ajoute « le rappel d'une règle qui fut affirmée, dans les travaux préparatoires du Code civil, par Treilhard, Portalis et Berlier, et dont la jurisprudence a fait maintes applications (C. E., 30 juillet 1875, *Ville de La Châtre*, Leb. 754 ; 18 mars 1881, *Lion*, p. 322 ; 13 janvier 1882, *Malpas*, p. 51 ; conclusions *Le Vavasseur de Précourt*, sous C. E., 11 mai 1883, *Chamborredon et Brahic*, Leb. 481), à savoir que les dispositions du Code civil ne peuvent recevoir application dans la matière des travaux publics, dès que les travaux excèdent, par leur nature et leur importance, ceux que le Code a prévus comme conséquence des relations ordinaires de voisinage entre propriétés privées ».

III. Touchant l'indemnité et la fixation équitable de la plus-value, qui doit faire entrer en compte les chances de diminution future, M. Ripert proposait le versement d'une indemnité annuelle, variable avec la plus-value, payable tant qu'existera l'avantage : idée ingénieuse et profonde, qui faisait prévoir l'impôt actuel sur la valeur vénale des propriétés.

Sans doute, M. Ripert protestait, par avance [1], contre les théories qui assimileraient à une contribution l'indemnité de plus-value. Il ne lui reconnaît aucun des caractères de l'impôt : elle ne frappe pas tous les citoyens, elle n'est pas perçue de façon permanente et régulière, elle est soumise à l'arbitraire de l'exécutif ; il y voit une anomalie juridique, un danger ou un expédient, un mouvement d'opinion captieux, et il trouve juste que cette exception n'ait pas fait fortune en doctrine [2].

Peut-être cette vue elle-même est-elle quelque peu imparfaite, en ce qu'elle ne définit pas l'impôt avec toute la compréhension nécessaire ; ainsi que le rappelle M. le doyen Delpech, l'impôt est l'accomplissement du devoir de solidarité sociale. Or, l'indemnité de plus-value ne peut-elle se définir ainsi ? n'est-elle pas le moyen de rétablir l'égalité

1. P. 26.
2. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 6e édit., 1899, t. V, p. 118. — Cf. Batbie, *Lettre à un administré*, 1853.

rompue des charges publiques[1] ? Au surplus, rien n'empêche, ni en principe, ni en pratique, de substituer à une indemnité une fois perçue un impôt ou plus précisément une taxe, rétribuant, dans la mesure du service incessamment rendu, l'usage, plus intense ou plus avantageux, d'un ouvrage public. Il est bien — de là une remarque du même auteur — « des cas assez pratiques, dans lesquels les communes sont autorisées à lever exceptionnellement des contributions particulières sur les habitants, profitant plus que d'autres de certains travaux communaux (V. lois de fin. 25 juin 1841, art. 28, sur le pavage mis à la charge des propriétaires riverains, et 7 juin 1845, relative à l'établissement des trottoirs dans les rues et places alignées);... la contribution de plus-value est un moyen de percevoir un supplément d'impôt, une forme d'impôt, au même titre que les subventions industrielles en matière de chemins vicinaux »[2].

En outre, point ne serait besoin, comme le propose M. Ripert, de fixer un terme à la perception. Les lois économiques suffisent à indiquer, par la variation des valeurs, les degrés de l'avantage particulier dont jouit telle propriété dans le milieu social, jusqu'au moment où cet avantage sera réduit à néant.

La plus grave objection, en tous cas, que puisse susciter le procédé, c'est de ne pas facilement discriminer, dans la valeur vénale, la part imputable au travail public et la part propre à l'immeuble. Critique essentielle : elle montre, à l'évidence, qu'une taxe sur la plus-value s'expose à dégénérer en taxe sur la fortune acquise ; ce que justement réalisera, par la loi du 30 juillet 1937, la taxe annuelle sur la valeur vénale des propriétés non bâties.

1. DELPECH, *loc. cit.*, p. 397 : « (Le particulier a) pris une partie de l'enrichissement général résultant du travail public, laquelle se trouve hors de proportion avec les charges souffertes et les impôts payés pour contribuer à la construction ; l'atteinte portée ainsi au principe que les charges publiques doivent être égales pour tous demande réparation ; la contribution est précisément le moyen de percevoir du particulier enrichi hors mesure un supplément d'impôt ».

2. M. le doyen DELPECH observe encore (p. 398) que, « dans le droit financier le plus récent, les contributions ont une tendance à se transformer en impôts (V., par une comparaison de L. 21 mai 1836, art. 2, et L. 31 mars 1903, art. 5, l'évolution subie par l'impôt des prestations pour les chemins vicinaux) ».

IV. Une autre idée à retenir de M. Ripert était de remédier à cette disposition, d'ailleurs équitable, de la loi de 1807, qui abandonne au propriétaire la moitié de son enrichissement. Dans la mesure où il risque de lui avoir été imposé, la nécessité de répéter en argent cet enrichissement l'obligerait à vendre. A ces fins, M. Ripert propose et justifie pour les juges le pouvoir de modérer plus ou moins l'indemnité, « eu égard aux circonstances, à la nature des travaux, au montant de l'indemnité et même à la situation sociale du propriétaire » et spécialement d'instituer un système de paiements échelonnés. Ce procédé, qui ne se confond pas avec l'imposition d'une taxe annuelle, a passé dans les décrets des 8 août et 30 octobre 1935.

SECTION III

LA LOI DE 1918 ET LES DÉCRETS DE 1935

§ 1. — *La loi du 6 novembre 1918*[1].

L'effort de M. Ripert pour animer, d'un principe juridique général, l'action en répétition de la plus-value, demeura

1. DELPECH, *Code administratif*, p. 110, 111, 113 : « Art. 2 *bis*. — L'utilité de l'expropriation peut aussi être déclarée pour les immeubles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage public projeté, doivent retirer une plus-value dépassant 15 %... — 3 *bis*. Lorsque, par application de l'art. 2 *bis*, il y aura lieu d'étendre l'expropriation à des immeubles six hors du périmètre des ouvrages projetés, l'autorisation n'en pourra être donnée que par une loi ou un décret en Conseil d'Etat. Cet acte déterminera la zone dans laquelle l'expropriation est consentie. Il fixera, en outre, le mode d'utilisation des parcelles non incorporées aux ouvrages publics et éventuellement, les conditions auxquelles la revente de ces parcelles sera subordonnée... Une expertise sera jointe à l'enquête administrative, en vue de déterminer l'importance de la plus-value. La forme de cette expertise sera déterminée par un règlement d'administration publique.. — 14. A l'égard des immeubles dont l'expropriéation aura été autorisée en vertu de l'art. 2 *bis*, celle-ci ne sera prononcée que conditionnellement et pour le cas seulement où, à l'expiration du délai de huitaine, fixé à l'art. 30, l'option offerte n'aura pas été exercée en faveur de l'indemnité de plus-value... — 39. A l'égard des immeubles dont l'expropriation a été poursuivie pour cause de plus-value, le jury prononce successivement sur l'indemnité due pour la plus-value dépassant 15 % et sur l'indemnité éventuelle d'expropriation. L'option entre ces deux indemnités appartiendra à l'administration expropriante si le montant de l'indemnité de plus-value fixé par le jury est inférieur ou égal à celui de la demande notifiée. — En cas contraire, l'option appartiendra à l'autre partie. Cette option devra être exercée dans le délai de huit jours francs, à dater de la décision

vain. L'administration cessa complètement d'appliquer la loi de 1807, elle n'utilisa jamais l'action *de in rem verso*. Cependant l'opinion, tenue en éveil par la connaissance des législations étrangères, était favorable à un renouvellement de la matière. Pour satisfaire une nécessité communément ressentie de mettre sur meilleurs plans les deux caractères traditionnels, juste et préalable, de l'indemnité d'expropriation, des dispositions furent insérées dans la loi du 6 novembre 1918, modifiant celle, sur l'expropriation, du 3 mai 1841 [1].

La loi introduit la récupération des plus-values dans le cadre de l'expropriation. Cela pourrait, à toute première vue, faire croire à un but de récupérer par le procédé de la compensation. Il n'en est rien : c'est d'une procédure d'action directe qu'il s'agit, encore qu'elle pût éventuellement obliquer, se muer en une procédure d'expropriation, faisant acquérir à la collectivité publique les immeubles avantagés : nouveau et remarquable moyen d'appréhender l'avantage. La direction de la procédure y dépend d'une option du propriétaire ou de l'administration ; en fait, l'art. 39 est si bizarrement conçu qu'il eût suffi à celle-ci de réclamer une plus-value assez forte pour s'assurer le droit d'opter.

La loi, à notre connaissance, ne s'est jamais appliquée [2] : le législateur de 1935 déclarera, dans l'exposé de ces motifs, vouloir « faire passer dans la pratique une procédure intéressante restée théorique ». La faute en incombe à une lacune du règlement d'administration publique qu'appelait l'art. 3 *bis* de la loi quant aux formes de l'expertise.

Le préfet, disait l'article 2 de ce décret en date du 14 mai 1921 [3], « invite le propriétaire de l'immeuble et le représen-

du jury ; faute de quoi l'indemnité de plus-value sera présumée avoir été préférée... ». La loi du 6 novembre 1819, particulièrement l'article 39, fut retouchée par la loi du 17 juillet 1921.

1. Cf. sur le système actuel et spécialement sur l'organisation complexe et la compétence de la commission arbitrale d'évaluation, CHRÉTIEN, *op.* et *loc. cit.*, p. 427-430.

2. M. J. BONAVITA ne l'a même pas mentionnée dans sa thèse, Paris, 1938, sur *L'indemnité d'expropriation*, p. 141 suiv., aux procédures spéciales. — La loi du 19 avril 1919, art. 4, (BAUDRY, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Textes législatifs, n° 477) essaya de concilier avec les dispositions de 1918 la procédure qu'elle prescrivait spécialement pour la zone grevée de servitudes militaires au voisinage des fortifications de Paris.

3. DUVERGIER, p. 227.

tant de l'administration expropriante à lui faire connaître s'ils sont d'accord pour confier l'expertise à un seul expert et, dans ce cas, à lui indiquer le choix qu'ils ont fait de l'expert avec l'acceptation de ce dernier. A défaut d'accord entre les parties sur le choix de l'expert, celui-ci est désigné par le président du tribunal ». La première fois qu'une collectivité[1] voulut user de cette procédure, la partie expropriée se refusa à donner son accord sur un expert commun et à désigner un expert de son choix ; invité à commettre un expert pour représenter l'intéressé, le président du tribunal répondit pue « devant ce silence non prévu par le décret aucun texte ne l'autorisait à agir » ; la procédure engagée fut suspendue et ne fut jamais reprise.

A notre avis, l'art. 305 du Code de procédure civile aurait dû être appliqué, qui prévoit, faute par les parties de désigner leur expert, une nomination d'office. Le ministre fut saisi de cet incident de procédure ; celui-ci a certainement contribué à faire édicter les dispositions de 1935.

§ 2. — *Le décret du 8 août 1935*[2].

Au chapitre II de son titre VIII, le décret du 8 août 1935 a instauré une procédure pratique de réclamation de la plus-value : clairement édictée, facilement utilisable, tout de même complexe en ce qu'elle peut comporter un recours à l'expropriation. Les jurys d'expropriation étaient, apparemment, peu soucieux de la dualité de fixations ordonnée par l'art. 51 de la loi du 8 mai 1941 : chiffre de l'indemnité sans compte tenu de la plus-value ; détermination de l'augmentation de valeur en suite du travail public exécuté ; et la Cour de cassation était, pour autant, empêchée de contrôler l'observation de la prescription légale. Le décret-loi a entendu rendre celle-ci manifeste et effective.

L'idée fondamentale est d'une option proposée au propriétaire : payer la plus-value ou être exproprié. Le propriétaire n'a, d'ailleurs, à se prononcer qu'une fois fixées

1. La *Ville de Clermont-Ferrand*, , dès novembre 1921.

2. Delpech, *Code administratif*, p. 1445. — V. sur les modifications réalisées par le décret, l'étude du doyen P. Duez, dans la *Rev. du droit public*, 1935, p. 664 et suiv.

par la commission arbitrale les indemnités éventuelles de plus-value et d'expropriation. S'il opte pour reverser la plus-value, l'administration ne peut que se déclarer satisfaite. S'il choisit de céder sa propriété, une nouvelle option est ouverte, cette fois à l'administration, de payer le prix fixé ou de renoncer à exproprier. Cette option offerte à l'autorité expropriante crée un cas particulier d'expropriation conditionnelle ; elle imprime à la procédure, sinon sa substance, du moins ses étapes et son allure.

a) L'étape initiale est un acte de puissance publique, la déclaration d'utilité publique de cette expropriation conditionnelle [1]. Deux éventualités s'ensuivent : — ou bien les travaux qui créent la plus-value ont été déclarés d'utilité publique par une loi ou un décret en Conseil d'Etat (travaux nationaux ou projets locaux ayant, à l'enquête, suscité des réclamations) ; l'utilité publique de l'expropriation est alors déclarée, soit dans le même acte, soit dans un acte ultérieur rendu dans la même forme avant l'achèvement du travail — ou bien l'utilité publique a été reconnue par décret simple ou arrêté préfectoral (c'est, depuis le décret du 5 novembre 1926 [2], le cas ordinaire des travaux départementaux et communaux) ; l'expropriation est alors spécialement déclarée par un décret en Conseil d'Etat.

b) La deuxième étape est la détermination des immeubles bénéficiant d'une plus-value par un nouvel acte de puissance publique : toujours, cette fois, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire.

Mais ce décret aura été précédé, d'abord d'une enquête parcellaire, conformément à la procédure générale d'expropriation édictée au même décret du 8 août 1935 (art. 4 à 11), ensuite d'une expertise, soigneusement décrite au décret du 2 mai 1936 [3]. Ce texte, qui « autorise l'administration à poursuivre la procédure d'expropriation », a, en réalité, pour objet principal de désigner les immeubles bénéficiant de la plus-value ; en outre, il fixe le mode d'emploi — et éventuellement les conditions auxquelles sera subordonnée

1. *Cf.* art. 68, p. 1464.
2. Art. 58, *ib.*, p. 854.
3. DUVERGIER, p. 241. Ce décret est autre que celui de la même date, relatif à l'enquête précédant la déclaration d'utilité publique (*ib.*, p. 242).

la vente — « des terrains qui ne seront pas incorporés aux ouvrages publics », ce qui doit s'entendre évidemment des immeubles que leurs propriétaires auraient préféré céder plutôt que d'en reverser la plus-value.

c) La troisième étape est celle de la fixation conditionnelle de l'indemnité de plus-value incombant aux propriétaires et de celle d'expropriation à la charge de l'administration. Le chemin qui y conduit s'ouvre par la notification aux propriétaires et à tous intéressés du décret désignant les immeubles atteints. En même temps qu'elle notifie cet acte, l'administration indique l'indemnité qu'elle réclame pour la plus-value dépassant 15%. Les commentaires sur cette « marge franche » de 15% étant réservés, il y a lieu de noter, d'une part, que, contrairement à la procédure d'expropriation normale, appartient à l'administration l'initiative des propositions, et que, d'autre part, si la procédure comporte l'alternative d'une indemnité de plus-value et d'une indemnité d'expropriation, la première seule doit faire l'objet de demandes et d'offres, l'expropriation — c'en est un sûr indice — ne devant intervenir qu'exceptionnellement : raison de plus pour regretter que l'opération dans son ensemble, ait reçu le nom ambigu d'*expropriation pour cause de plus-value*.

Dans la quinzaine (ou dans le mois pour les incapables, l'Etat, les départements, communes et établissements publics), les intéressés doivent faire connaître s'ils acceptent la demande de l'administration ou sinon, indiquer leur offre. Est-il besoin de signaler que ce délai n'est pas imposé sous peine de forclusion ? L'administration, si, dans le délai utile ses demandes n'ont pas été acceptées, cite les intéressés devant la commission arbitrale, convoquée suivant les règles de l'expropriation conditionnelle.

La commission arbitrale prononce successivement sur l'indemnité pour plus-value dépassant 15 % et sur l'indemnité éventuelle d'expropriation. Les dépens sont répartis comme en matière d'expropriation normale : au prorata de l'écart entre l'indemnité prononcée, les demandes et les offres ; l'absence d'offres emporte condamnation aux dépens entiers.

d) La quatrième étape est pour donner cours au parti pris

par le propriétaire. A celui-ci s'ouvrent d'abord les délais (quinzaine) d'appel fixés par l'article 39 du décret du 8 août 1935. Dans les huit jours qui suivent leur expiration, ou, si appel a été interjeté, dans les huit jours de la notification du jugement du tribunal civil (juge d'appel), le propriétaire doit opter : ou verser l'indemnité de plus-value ou abandonner sa propriété et percevoir l'indemnité d'expropriation ; à défaut d'option notifiée à l'administration d'une manière quelconque dans les délais impartis, il est présumé préférer le reversement de la plus-value.

e) Une cinquième étape est occupée, s'il y a lieu, par le paiement de l'indemnité de plus-value, suivant les modalités alternatives établies par le décret du 30 octobre 1935. Il peut avoir lieu immédiatement ou à la première mutation ou par versements annuels. Quel qu'il soit, aucun intérêt n'est exigé et prélevé du propriétaire ; mais celui-ci doit être entièrement libéré dans les cinquante ans. Le recouvrement s'effectue comme en matière de contributions directes.

L'étape est autre quand le propriétaire a opté pour la cession (le délaissement, disait la loi de 1807). A l'administration il appartient alors de faire connaître si elle persiste à exproprier à charge de payer le prix arbitré. La décision, qui n'a pas besoin d'être formelle, est réputée donnée, si huit jours après l'option du propriétaire notifiée à l'expropriant, celui-ci n'a pas renoncé à poursuivre. Par une différence notable avec l'expropriation conditionnelle, l'administration renonçante ne peut être condamnée à des dommages-intérêts en faveur du propriétaire.

f) Si les options successives du propriétaire et de l'administration aboutissent à la cession des immeubles, reste à effecter le transfert de propriété ; c'est la dernière étape. Exactement comme en matière d'expropriation conditionnelle, il y est préludé par l'arrêté de cessibilité, que prend le préfet, conformément à l'article 12 du décret du 8 août 1935. Une ordonnance du président du tribunal civil prononce l'expropriation et envoie l'administration directement en possession ; ce qui, dans la procédure ordinaire, est l'œuvre du président de la commission arbitrale ; ici, la commission s'étant déjà prononcée n'a plus à se réunir.

L'administration est tenue d'utiliser les terrains expropriés dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat ; faute de quoi, dans les dix ans, les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit pourraient en requérir la rétrocession, conformément aux articles 53, 54 et 55. L'opération était auparavant régie par les articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841. Ces textes présentaient un danger pour l'administration : le prix de la rétrocession devait rester le prix même de l'expropriation ; toute la plus-value revenait ainsi au propriétaire. Le décret de 1935 a supprimé ce danger : le prix de rétrocession sera fixé par une nouvelle commission arbitrale, qui ne manquera pas de tenir compte de la plus-value, eu égard aux travaux exécutés et au temps écoulé.

§ 3. — *Le décret du 30 octobre 1935.*

A. L'option offerte au propriétaire par le décret du 8 août 1935 — de payer la plus-value ou d'être exproprié — pouvait être fort gênante pour l'administration, éventuellement incitée, soit, par la difficulté d'utiliser ou de revendre dans des conditions avantageuses des propriétés importantes, à ne pas poursuivre l'expropriation, soit, pour déterminer le choix des propriétaires, à réduire le chiffre des plus-values réclamées. Que si la législation était restée timide, imparfaite, c'est que sur elle pesait le souci de ne pas livrer le propriétaire à l'excessive rigueur de l'administration contre qui la perspective de l'option devait exercer une influence modératrice. C'était un souvenir des préventions générales contre l'arbitraire administratif et, d'autre part, un vestige de la méfiance particulière avec laquelle avait été accueillie et appliquée la théorie de la plus-value : trop de précautions paraissaient ne pouvoir être prises contre une législation tellement étrangère aux principes du droit.

Cependant les légitimes intérêts des particuliers n'étaient-ils pas garantis ? L'évaluation par commission arbitrale, l'appel devant le tribunal civil, ne permettaient-ils pas d'escompter une suffisante exactitude ? La plus-value de 15 % acquise au propriétaire ne permettait-elle pas d'ab-

sorber les erreurs éventuelles, l'injuste sévérité excluant certains citoyens du profit commun ?

Le législateur, très vite, a vu l'insuffisance de la procédure qu'il venait d'inclure dans le décret sur l'expropriation. Dès le 30 octobre 1935, un nouveau décret, radical, instaurait la récupération pure et simple de la plus-value, sans possibilité d'option [1] : pour les propriétaires et intéressés il n'y a plus désormais d'option entre le paiement des plus-values et l'expropriation à laquelle l'administration ne peut recourir. Bien qu'il n'ait pas abrogé [2] celui du 8 août, ce nouveau décret offre un avantage trop décisif à l'administration pour qu'elle ne préfère pas l'utiliser exclusivement. Il constitue aujourd'hui le droit commun de la matière [3] ; son étude est très simplifiée par les nombreux emprunts qu'il fait à la procédure du 8 août.

B. Une possibilité remarquable constitue pour l'administration un autre avantage : tandis que l'expropriation pour cause de plus-value doit être déclarée d'utilité publique avant l'achèvement des travaux, l'action en récupération de la plus-value peut être engagée deux ans encore après la réception définitive ; les objections soulevées par la procédure de 1807, encore que la jurisprudence les eût atténuées, ont sorti effet. Un délai de deux ans paraît, au surplus, raisonnable : il n'est pas toujours possible avant l'exécution d'un travail d'apercevoir s'il apportera aux propriétés voisines une plus-value notable ; en sens inverse il ne serait pas juste de laisser peser sur elles une trop longue menace [4].

Les travaux ayant été déclarés d'utilité publique, il suffit des opérations prescrites aux articles 70 et suivants du décret du 8 août 1935 pour autoriser l'administration à récla-

1. DUVERGIER, p. 471.
2. DELPECH, *Code administratif*, p. 1463 et suiv.
3. Réserve faite de quelques procédures spéciales d'expropriation, d'urgence ou d'extrême urgence (D.L. 30 octobre 1937 ; L. 18 août 1935 ; D. 7 septembre 1936), ou à l'encontre d'inventions intéressant la défense nationale (D.L. 30 octobre 1935) ou d'établissements se livrant à la fabrication et au commerce des matériels de guerre (L. 11 août 1936) : Cf. M. Debré, Chronique au D.H. 1936, n° 17, p. 34.
4. La récupération des « plus-values à venir » est abandonnée dans le projet élaboré en 1937 par la Société d'études législatives (rapp. POIGNARD), aux fins de refonte en une loi unique de tous les textes relatifs à l'expropriation et d'une remise d'ordre juridique en la matière.

mer la plus-value et déterminer les propriétés avantagées.

Ces opérations consistent : d'abord en l'enquête parcellaire prévue aux articles 4 et 11 du décret d'août, modifiés par l'article 1er du décret du 30 octobre 1935 ; puis, en l'expertise prescrite à l'article 1er du décret d'octobre 1935 et réglementée au décret du 23 octobre 1936, de telle manière qu'est évité l'écueil sur lequel avait buté la procédure de 1918.

La désignation des experts est conditionnée à l'article 2 du règlement d'administration publique : « Le préfet invite, d'une part, les propriétaires intéressés et, d'autre part, le représentant de la personne publique qui a exécuté les travaux à lui indiquer s'ils sont d'accord pour confier l'expertise à un seul expert, en raison notamment du peu d'importance de l'affaire et, dans ce cas, à lui faire connaître l'expert de leur choix et l'acceptation de cet expert. A défaut d'accord entre les parties sur le choix de l'expert, celui-ci est nommé, à la demande de la partie la plus diligente, par le président du tribunal civil de la situation des biens... » ; et la mission des experts précisée à l'art. 4 : « Ils prennent connaissance des plans, documents et autres renseignements produits par la personne publique qui a exécuté les travaux, par le propriétaire et autres intéressés. Ils visent les plans qui leur sont présentés. Ils apprécient la valeur de chaque propriété, d'une part, avant l'exécution des travaux, d'autre part, après cette exécution, de manière à faire ressortir, en la décomposant en ses divers éléments, l'importance de la plus-value acquise par ladite propriété au regard du propriétaire et des autres intéressés ».

L'expertise effectuée et l'enquête close, intervient l'acte de puissance publique — un décret en Conseil d'Etat — qui autorise l'administration à récupérer les plus-values et désigne les immeubles bénéficiaires.

C. Reste à faire fixer et payer l'indemnité de récupération.

Elle est fixée comme une indemnité d'expropriation : à l'amiable ou par voie arbitrale. En même temps que l'administration notifie aux propriétaires et autres intéressés le décret en Conseil d'Etat, elle leur fait connaître le chiffre de l'indemnité réclamée pour reversement de la plus-value

excédant 15 %. Un délai de quinze jours est imparti aux intéressés pour accepter ces propositions ou, s'ils n'acceptent pas, présenter leurs offres (ce délai ne comprend pas le jour de la notification ; il est porté de quinze jours à un mois pour les incapables, Etat, départements, communes et établissements publics). Les contre-propositions doivent être notifiées directement à l'administration, en des mémoires, par exploits d'huissier ou sous plis recommandés. Si les intéressés acceptent de verser les indemnités réclamées, l'accord est constaté en un acte administratif. S'ils contestent les demandes de l'administration ou n'y souscrivent pas dans les formes et délais prescrits, force est de soumettre le litige à l'arbitrage prévu par le décret du 8 août 1935. La formation et le fonctionnement de la commission arbitrale d'évaluation ont été largement étudiées depuis qu'est en vigueur le nouveau régime de l'expropriation. Le même décret règle la procédure de l'appel, contre la décision de la commission, devant le tribunal civil dans le ressort duquel sont les immeubles avantagés.

Le paiement de l'indemnité de plus-value s'assortit des mêmes modalités qu'en matière « d'expropriation pour cause de plus-value ». Le propriétaire peut payer immédiatement, ou retarder le paiement jusqu'à la première mutation dont l'immeuble sera l'objet, ou s'acquitter par paiements annuels. S'il diffère son paiement, aucun intérêt ne lui est réclamé ; il doit seulement s'être acquitté dans un délai de cinquante ans.

L'administration est garantie contre l'insolvabilité ultérieure du propriétaire. Elle peut, en cas de paiement différé jusqu'à la première mutation, faire inscrire, au cours du mois qui suit la notification de cette modalité, un privilège prenant rang après ceux de l'article 2103 du Code civil ; — en cas de paiement par annuité, prendre hypothèque ; le solde devient immédiatement exigible si une mutation s'effectue entre temps. Le recouvrement a lieu comme en matière de contributions directes.

La faculté pour le propriétaire de choisir son mode de libération fixe définitivement ce mode. Il est certain que le paiement par annuités est plus avantageux que les autres ;

la dispense d'intérêts a pour effet de donner son sens à la loi économique qui fait préférer un bien présent à un bien futur et, par voie de conséquence, un paiement différé à un appauvrissement immédiat : en général, l'équivalence est rétablie par le paiement d'un intérêt ou d'une prime d'amortissement. A en juger d'après les tables d'amortissement, le remboursement en cinquante annuités d'une dette de 100 fr. suppose, au taux de 3%, des versements annuels de 3 fr. 88 : un débiteur préfèrera, évidemment, se libérer par des versements de 100/50 = 2 fr. L'opération examinée du point de vue inverse, d'après les tables d'amortissement encore, ramène, sur le pied de 3 % d'intérêt, l'obligation de verser 1 fr. par an pendant 50 ans à une dette immédiatement exigible de 25 fr. 72, au lieu de 50 francs. A supposer même qu'entre temps le propriétaire soit contraint à vendre son immeuble et donc à se libérer, le temps couru lui a apporté un bénéfice. Dès lors, il y aurait quelque naïveté, dès que la somme est de quelque importance, à prévoir une possibilité de libération immédiate.

CHAPITRE II

LA RÉCUPÉRATION PAR COMPENSATION

La mise en jeu, logique et réaliste, de la double règle de l'égalité des citoyens devant les charges publiques et de la récupération de toute plus-value immédiate et spéciale advenant à une propriété privée de l'exécution d'un travail public voisin comporte, aussi bien que la procédure directe des lois des 16 septembre 1807 et du 6 novembre 1918, la voie de *compensation* :

§ 1. — *Avec l'indemnité d'expropriation.*

La récupération par voie principale des plus-values dues aux travaux publics n'a guère vécu que d'une vie incertaine. Une doctrine vigoureuse et de nouveaux textes n'ont pas réussi à ranimer une flamme sur la cendre d'une vieille loi et de quelques arrêts anciens. Par contre, l'administration, eu égard à la convenance de rapporter à la collectivité chargée des dépenses de l'expropriation ou des travaux la plus-value en résultant pour les immeubles voisins, n'avait cessé de réclamer — et, dans certaines limites, d'obtenir — que ces plus-values constatées soient déduites d'indemnités auxquelles elle était elle-même astreinte. Indemnités d'expropriation ou d'occupation temporaire, indemnités pour dommages imputables aux travaux publics, peuvent être réduites, jusqu'à disparaître parfois, s'il apparaît que leur bénéficiaire a, d'autre part, bénéficié d'une plus-value. Toutefois, n'est-il pas surprenant qu'un même principe, appliqué par deux voies de droit, produise des effets divergents?

Cette divergence s'explique si elle ne se justifie pas.

La loi mécanique de l'inertie s'applique aux actions humai-

nes, particulièrement à l'action administrative ; il est pénible, périlleux, de mettre en mouvement une procédure dont, en général, ne peut être garanti ou affirmé l'effet : celui-ci sera-t-il appréciable, justifiera-t-il l'émotion suscitée par une initiative publique inaccoutumée ? Il faut aux administrateurs de l'indépendance et du courage pour s'attaquer, sans absolue nécessité, à des intérêts particuliers, qui, en la matière, seront le plus souvent ceux de petits propriétaires, c'est-à-dire d'électeurs moyens et nombreux. Or, ceux-ci, à l'ordinaire, admettront plus facilement que l'administration se défende, pourvu que cette défense ne soit pas trop énergique : un moins-perçu est, à leur gré, préférable à une dette.

I. Ce n'est pourtant pas sans émotion qu'avait été accueilli l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807 : « Lorsqu'il y aura lieu en même temps à payer une indemnité à un propriétaire pour terrains occupés, et à recevoir de lui une plus-value pour des avantages acquis à ses propriétés restantes, il y aura *compensation* jusqu'à concurrence ; et le surplus seulement, selon les résultats, sera payé au propriétaire ou acquité par lui »[1]. Il est, au demeurant, douteux que le texte dût s'appliquer hors de la procédure prescrite par l'article 30 de la même loi[2]. M. Ripert a nié absolument la possibilité d'y trouver la base d'une compensation avec des indemnités pour dommages. En vérité, seules y sont prévues des indemnités « *pour terrains occupés* » : l'expression implique, désigne certainement les terrains expropriés[3]. Quoi qu'il en soit, l'opinion générale se montra inquiétée tant par la forme impérative « *il y aura compensation* » que par l'étendue de la récupération permise jusqu'à excéder l'indemnité et obligeant le propriétaire à verser une soulte.

A cette législation, redoutable pour la propriété privée,

1-2. DELPECH, *Code administratif*, p. 35.

3. Dans le passé, les dommages occasionnés par les travaux publics entrepris avant la loi du 8 mars 1810 (par dommages il faut entendre aussi expropriation), furent réglés par l'autorité administrative, conformément à la loi du 16 septembre 1807 ; le dispositif d'un arrêt, C.E. 3 janvier 1809, *Godefroy*, S. 17.2.98, porte : « ... l'article 2 de la loi du 16 septembre 1807 sera appliqué, s'il y a lieu, aux propriétaires riverains, dont le fonds augmenterait de valeur par le percement de ladite rue ». — V. également 12 avril 1829, *Leveil*, S. 29.2.359 ; 8 février 1838, *Marlet*, S. 38.2.355.

la loi du 7 juillet 1833 apporta une correction, pour ne pas dire une rétractation brève : « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation, dit l'article 51, *pourra* être prise en considération dans l'évaluation de l'indemnité ». L'obligation inscrite dans la loi de 1807 était ramenée à une faculté. En outre, rien n'autorisait l'administration à récupérer une plus-value excédant l'indemnité d'expropriation[1]. Le droit, l'obligation de récupérer par compensation s'était de la sorte, en matière d'expropriation, fondé de façon certaine sur des textes.

La loi du 3 mai 1841 marqua un retour définitif à la sévérité, à l'obligation de faire entrer en compte la plus-value dans le calcul de l'indemnité. « L'augmentation, spécifie l'article 51, *sera* prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. ». Il en résulte, si la plus-value est reconnue en fait, l'impossibilité pour le jury de se refuser, en droit, à en tenir compte, sans exposer sa décision à être cassée. La Cour de cassation, à cet égard, a été constante dans sa jurisprudence. Pour sa part, la doctrine n'a pas été unanime dans une interprétation dont l'obligatoire rigueur heurtait des habitudes. M. Garsonnet, par exemple, n'hésitait pas à soutenir que la disposition légale constituait une simple recommandation. Cette opinion est contredite par les travaux préparatoires de la loi : c'est avec intention qu'en 1841 la Chambre des Pairs a substitué au texte facultatif de 1833 une formule impérative ; M. Dufaure, dans son rapport, avait déclaré que dorénavant la plus-value *devrait* être prise en considération. Au reste, dans le langage juridique et la terminologie législative, « *sera* prise en considération » équivaut à « *devra être* prise ».

La question se pose toutefois de savoir s'il faut entendre avec une rigueur mathématique « prendre en considération » et tenir que le mot veut dire déduire, compenser franc pour franc. En fait les jurés ont toujours manifesté une vive répugnance pour cette brutale arithmétique. D'autant plus que l'obligation imposée au jury était dépourvue de sanc-

1. Cpr. Cass. civ. 10 mars 1914, *Hubinet*, D. 16.1.29.

tion[1]. Dans leur *Manuel de l'expropriation*[2], Robin et Roubin constataient, en 1926 encore, que les prescriptions de l'article 51 restaient « le plus souvent lettre morte », et ils souhaitaient que, pour rappeler les jurés à leur devoir, leur décision dût comporter deux chiffres distincts, successifs, « l'un, représentant la valeur de l'emprise et la réparation de tous les préjudices causés ; l'autre, représentant la plus-value résultant de l'opération pour le terrain restant, ce dernier chiffre ne pouvant, d'ailleurs, être supérieur à l'autre. L'excédent du premier sur le second constituerait l'indemnité allouée ».

Ce vœu a été exaucé. Dans le décret du 8 août 1935 qui. se substituant à la loi du 3 mai 1841, renferme aujourd'hui le droit commun de l'expropriation, l'article 44 est ainsi conçu : « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au reste de la propriété, la commission arbitrale statue sur cette augmentation par une disposition distincte. Le montant est déduit de celui de l'indemnité ». La substitution, depuis 1935, à l'ancien jury d'une commission où magistrats et fonctionnaires sont en majorité[3], garantit une plus sérieuse observation des règles légales. Une pratique administrative, d'ailleurs, ménage aux collectivités expropriantes le conseil du directeur départemental des domaines ; or, ce haut fonctionnaire est membre de la commission arbitrale, où son influence est considérable : il n'est donc pas à craindre qu'un important élément du calcul soit négligé au détriment des finances publiques.

II. Reste, en l'état des textes rappelés, à décider du fait et de la mesure de la récupération de la plus-value sur l'indemnité de dépossession.

La loi de 1807, en tant qu'elle était applicable en la matière, permettait, non seulement une compensation intégrale, mais même un reversement au profit de l'administration. Celles de 1833 et de 1841 ne résolvaient pas

1. Du moins tant que le jury ne nie pas en droit son obligation : Cass., 21 juillet 1875, *Prat, Ballil* et *Trinal*, S. 75.1.428.
2. n° 235, p. 222.
3. Delpech, *Code administratif*, p. 1458 ; Chrétien, *op. et loc. cit.*, p. 427.

expressément le problème. La jurisprudence y procéda en des arrêts nombreux et concordants de la Cour de cassation qui n'attachent pas à la disposition autorisant ou obligeant suivant l'époque, le jury à considérer l'augmentation de valeur conférée au reste de la propriété cet effet d'aller « jusqu'à compenser cette augmentation de valeur avec celle de la partie expropriée »[1]. Après 1841, la Cour put, d'ailleurs, s'appuyer sur les travaux préparatoires à la loi du 3 mai : au lieu que le projet du gouvernement prescrivait de compenser la plus-value avec l'indemnité « en tout ou en partie », la Chambre rejeta ces mots parce qu'ils auraient amené à supprimer l'indemnité et qu'elle voulait, au contraire, en maintenir le principe.

C'est bien, en effet, une indemnité de principe qui est accordée, surtout maintenant, par la commission arbitrale ; souvent 1 franc. Jamais les juges de cassation n'ont admis de recours fondés sur une insuffisante indemnité, et jamais ils n'ont considéré qu'au-dessous d'un certain niveau l'absence de rapport avec le préjudice de l'éviction faisait perdre à la somme octroyée son caractère même d'indemnité ; jamais, pour autant, l'octroi d'une somme minimum n'a été imposé au jury ou à la commission qui arbitre librement les indemnités et dont la décision, tant qu'il ne nie pas le principe, ne peut donner lieu au contrôle de la Cour de cassation[2]. La position est, à cet égard, très assise : la Cour suprême a manifesté sa volonté d'appliquer ces solutions dégagées en matière d'expropriation de droit commun aux procédures particulières : celle relative à l'établissement de chemins vicinaux[3], notamment motif pris de la généralité de la loi de 1841 qui lui vaut d'être appliquée dans chacune de ses dispositions auxquelles il n'est pas formellement dérogé par une loi spéciale.

Cette solution juridique a été, sinon plus solidement

1. Arrêt cité à la note 1 de la p. 34. — Dans le même sens : 28 février 1848, *Bardout*, S. 48.1.403 ; 12 mars 1856, *Donzeaud*, S. 56.1.829, D. 56.1.169 ; 26 janvier 1857, *de Giroudec*, D. 57.1.44 ; 15 novembre 1858, *David*, D. 59.1.25 ; 28 juillet 79, *Bessière, Galonnier de Miremont*, S. 81.1.377, D. 80.1.81. — En doctrine : De Lalleau, t. I, n° 336, p. 219 ; — Robin, n° 235, p. 223 ; — Baudry, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, 1937, n° 233, p. 127.

2. Cass., 12 mars 1856, *Donzeaud*, précité, D. 56.1.169 ; 4 mars 1929, *Pichon de Douchy*, S. 29.1.244. — En doctrine : mêmes références que note précédente.

3. Cass. 14 décembre 1847, *Surgis*, S. 48.1.189.

fondée, du moins étayée par une législation ultérieure sur un terrain voisin : la loi du 16 juin 1851, sur la constitution de la propriété en Algérie, en son dessein exprès d'y introduire les règles françaises, précisait, en l'article 20, à propos de la plus-value résultant de l'exécution des travaux pour la partie de l'immeuble qui n'aura pas été atteinte par l'expropriation, qu'elle « pourra être admise jusqu'à concurrence du montant total de l'indemnité et, dans aucun cas, elle ne pourra motiver le paiement d'une soulte par le propriétaire exproprié ».

III. Un point est de la sorte acquis : la plus-value, non seulement peut, mais doit être récupérée, et la récupération peut aller, en fait, jusqu'à absorber l'indemnité d'expropriation. Un autre a consisté à savoir si la plus-value peut se compenser avec la valeur intrinsèque du bien exproprié ou seulement avec « la moins-value que pourra éprouver le restant de la propriété ». L'idée et les termes de cette distinction et de cette restriction se trouvent dans un arrêt de la Cour de cassation du 28 août 1839 et dans les discussions législatives de 1841 [1]. La plus-value, disait l'arrêt et ont répété ses commentateurs, ne peut jamais se compenser avec la partie de l'indemnité qui représente la valeur vénale de l'objet exproprié et les dépenses relatives pour remettre en état le restant non acquis ; cette plus-value là « appartient au propriétaire par voie d'*accession*, conformément aux articles 546 et suivants du Code civil : elle est la compensation naturelle des chances de dépréciation qu'il court ». La partie de l'indemnité susceptible de compensation avec la plus-value était, de la sorte, « seulement le prix de convenance ou d'affection que le propriétaire attribue à sa chose » [2]. Cette opinion fut adoptée et développée à la tri-

1-2. Cass. 28 août 1839, *Hanaire et Appay*, S. 39.1.794. Observations de l'avocat général Tarbe : «... Vainement, dirait-on, qu'il n'y a qu'une indemnité, qu'une créance. Toute expropriation pour cause d'utilité publique présente le caractère : 1° d'une vente forcée qui entraîne le règlement du prix représentatif de la valeur intrinsèque et vénale ; — 2° d'un préjudice qui nécessite une réparation. Ainsi le double élément ressort de la nature des choses. Le prix de l'immeuble est dû dans tous les cas. Quant à la réparation du préjudice, elle peut être compensée par la plus-value. Mais ici le jury substitue une spéculation à faire au principe de l'indemnité préalable : il met les créanciers, les vendeurs originaires, les vrais propriétaires (si le procès n'existe

bune de la Chambre lors de la discussion de la loi qui devait être promulguée le 3 mai 1841 : l'opinion y fut émise que la plus-value, toujours conjecturale, ne pouvait se compenser qu'avec un autre élément conjectural, la moins-value subjective de la propriété restante ; elle ne prévalut pas ; un amendement qui l'exprimait ne put même pas être mis aux voix, faute d'être « appuyé » comme l'exigeait le règlement.

Le 28 juillet 1879, la Cour de cassation rompit avec sa jurisprudence antérieure. Elle admit que la plus-value pouvait être compensée, même avec la partie de l'indemnité représentant la valeur propre de la chose expropriée, pourvu que cette compensation n'aboutît pas à réduire l'indemnité à néant[1]. Il est impossible de ne pas voir dans ce changement d'attitude un progrès vers la récupération généralisée des plus-values.

IV. Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner si ces plus-values elles-mêmes ne doivent pas remplir certaines conditions, être affectées de certaines qualités.

La jurisprudence exige qu'elles soient *certaines*, *actuelles*, *immédiates*, *directes*[2]. Ces termes prennent là tout leur sens. Etant donné que le jury ou la commission a mission d'apprécier préjudice et plus-value au moment de l'expropriation au moment où le tribunal civil avait avant 1935 prononcé son jugement et où maintenant le président a rendu son

qu'avec un possesseur) dans l'impossibilité d'exercer leurs réclamations sur le prix (art. 18). Il se dispense de l'obligation de fixer le montant de l'indemnité (art. 38) ; il ne fait pas même connaître les éléments de la compensation qu'il adopte et le chiffre des évaluations qu'il devait faire, et fait ainsi une fausse application de l'article 51 et viole, par suite, tout à la fois les articles 38 et 53 de la loi de 1833, l'article 9 de la Charte et l'article 454 du Code civil ».

1. Cass. 28 juillet 1879, *Bessière, Galonnier de Miremont* et autres, S. 81.1.377 : « ... Attendu qu'il est de principe, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, qu'au cas d'emprise partielle l'augmentation de valeur immédiate et spéciale, résultant des travaux pour le restant de la propriété, doit être prise en considération pour l'évaluation de l'indemnité et imputée jusqu'à due concurrence même sur la somme représentant la valeur propre de la chose expropriée, pourvu que le résultat de cette imputation n'aille pas jusqu'à réduire à néant l'indemnité d'expropriation... ».

2. Cass. 25 mars 1873, *Carnus*, S. 73.1.177.. — De même le jury d'expropriation ne peut accorder une indemnité que pour les dommages qui sont une conséquence directe et nécessaire de l'expropriation : V. parmi de nombreux arrêts, Cass. 2 juillet 1883, *Laborie*, S. 83.1.166 ; 11 juin 1884, *Rouxel*, S. 85.1.432 ; 17 mars 1885, trois arrêts, S. 87.1.277.

ordonnance [1], aucun travail n'a encore pu être exécuté. Comment donc une plus-value a-t-elle déjà pris naissance ? Quelle réalité économique exprime-t-elle ? La réponse est très simple. La seule annonce des travaux et la certitude juridique qu'ils seront bien exécutés (s'il n'en advenait pas ainsi, les immeubles expropriés devraient faire retour à leurs anciens propriétaires) suffisent à changer la valeur économique des propriétés. C'est plus tard, sans doute, que sera réalisé le projet, dont l'utilité publique déclarée justifie l'expropriation ; la plus-value n'en est moins pas certaine, actuelle, immédiate [2] ; elle exprime, non une spéculation, mais une conséquence directe et nécessaire de l'expropriation [3].

La jurisprudence est ferme. Soit une collectivité urbaine qui exproprie des terrains pour ouvrir une rue, et des plans parcellaires qui prévoient une voie de telle largeur, suivant tel parcours, pour joindre tels quartiers. De ces seuls éléments peut résulter une plus-value pour certains terrains partiellement expropriés ; elle sera prise en considération. Mais l'administration ne saurait faire valoir son intention d'aménager la rue avec un luxe particulier ; la plus-value hypothétique, future, éventuelle, qui pourrait en résulter ne serait plus une suite directe et nécessaire de l'opération.

Aussi bien faut-il remarquer que le jury ou la commission d'évaluation a compétence pour arbitrer les moins-values ou dommages produits immédiatement par l'expropriation [4] ; les autres seront appréciées par le conseil de préfecture qui, lui aussi, pourra compenser les indemnités par de nouvelles plus-values dues à l'exécution même des travaux.

Les mêmes règles ne s'imposent, d'ailleurs, pas aux juridictions civile et administrative. La compensation de la

1. Cf. sous l'abri de l'article 48 L. 16 septembre 1807 : C.E. 30 juin 1841 *Lhuillier*, S. 41.2.498 ; Cass. 11 juillet 1881, *Gautreau*, S. 82.1.36. — Cf. L. 21 avril 1914, additif à l'article 48 L. 3 mai 1841 et D. 8 août 1935, art. 45: « Les indemnités sont, en principe, et sauf les exceptions résultant de dispositions législatives particulières, fixées d'après l'état et la valeur des biens à la date de l'ordonnance... ».

2. C'est ce qui s'exprime de cette manière frappante : « si la plus-value ne doit pas être nécessairement *immédiate*, elle doit être *immédiatement appréciable* ».

3. Cass. civ., 2 août 1881, *Touron*, S. 82.1.35 ; par *a contrario*, 5 juillet 1937, *Guilbaut*, S. 37.1.293 ; 22 novembre 1929, *Lerolle*, D.H. 38.34.

4. Bourges, 13 février 1827, *Fournier d'Armes*, S. 27.2.151.

plus-value avec l'indemnité pour dommages produits par l'exécution de travaux publics a été aménagée par l'action quasi-autonome du Conseil d'Etat : celui-ci n'exige pas toujours que la plus-value soit spéciale. Les solutions sont plus nettes pour l'indemnité d'expropriation : la loi qui régit sa réduction par la plus-value exige de celle-ci la spécialité[1]. Qu'entendre par ce terme ? Il a été mis en cause déjà, s'agissant de savoir s'il faut définir la plus-value spéciale par rapport à l'immeuble ou au propriétaire[2].

En la matière, les textes, la doctrine et la jurisprudence indiquent que l'augmentation de valeur doit être particulière à la propriété[3]. Une plus-value générale, c'est, par contraste, une modification avantageuse pour tous du milieu social, un avantage commun, que la loi n'a certainement pas voulu faire payer par quelques-uns. En fait, n'en est-il pas ainsi parfois, souvent ? Peut-être, dès lors, c'est une raison de préférer la franche récupération des plus-values par voie d'action, tout au moins de rechercher si des procédés tout différents ne donneraient pas, par des moyens plus pratiques que la compensation, des résultats plus équitables : les plus-values générales doivent se payer par les contributions générales.

§ 2. — *Avec l'indemnité d'occupation temporaire.*

La loi du 29 décembre 1892, « sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics », contient un article 14 qui, mot pour mot, reproduit l'article 51 de la loi du 3 mai 1841[4] : le texte ouvrant des facultés à l'autorité publique en cas d'expropriation devenait applicable en celui d'occupation temporaire.

Les importantes discussions auxquelles avait donné

1. L. 3 mai 1841 (art. 51) ; D. 8 août 1935 (art. 44).
2. V. *supra*, p. 5. L'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 semblait, par la généralité de la compensation qu'il prévoyait, autoriser cette compensation avec la plus-value, dont bénéficiaient les autres immeubles du même propriétaire non atteints par l'expropriation (V. Bequet, t. xvi, v° *Expropriation*, n° 561, p. 421).
3. L. 3 mai 1841, art. 51 ; D. 8 août 1935, art. 44. — De Lalleau, Jousselin, Rendu et Pépin, t. I, n° 338, p. 221 ; — Robin, n° 235, p. 222 ; — Baudry, *op. cit.*, n° 233, p. 127. Cass. 19 décembre 1881, *Bardet*, S. 82.1.180.
4. *Supra*, p. 35.

lieu la loi de 1841 se fussent renouvelées avec celles de 1892, si, justement, le temps n'eût éclairci les points obscurs. Par l'arrêt du 28 juillet 1879[1], la Cour de cassation avait rejeté toute distinction entre les divers éléments de l'indemnité ; *mutatis mutandis* il n'était plus que de transposer cette solution à l'occupation temporaire ; de même, pour l'admission de plus-value non spéciale.

La rareté des litiges auxquels a donné naissance l'application de l'article 14 signifie peut-être qu'il a été rarement invoqué par les collectivités intéressées ; il est peut-être aussi bien indice d'une adhésion générale. Il sera curieux à l'avenir de comparer le jeu de ce texte avec celui qu'à son article 44 le décret du 8 août 1935 a substitué à l'article 51 de la loi de 1841. Une juridiction aussi avertie que le conseil de préfecture, qui, de lui-même, eût fait sortir tous ses effets à la loi de 1892, ne peut qu'y être davantage incité par les dispositions rigoureuses imposées à la commission arbitrale.

Toujours est-il qu'en matière d'occupation temporaire comme en matière d'exporpriation, le texte légal n'admet à la compensation qu'une plus-value spéciale, sur la foi de cette raison exprimée aux travaux préparatoires de la loi : « N'est-il pas inique de faire payer à un propriétaire, sous forme de plus-value, en ne lui allouant que les trois quarts de l'indemnité due, une quote-part des avantages généraux procurés à tout un quartier par la création ou l'élargissement de voies publiques, alors que d'autres propriétés voisines que les travaux n'auront pas lésées bénéficieraient dans une proportion égale et peut-être supérieure des mêmes améliorations ? ». Il ne faut pas qu'en fin de compte le soi-disant bénéficiaire de plus-value soit en perte au regard de la masse sociale, du chef d'une augmentation de valeur, d'un bénéfice indirect, d'une plus-value non cherchée, selon l'expression de M. Rolland[2] appliqué à trouver une terminologie qui éviterait des confusions ou équivoques.

1. *Supra*, p. 39.
2. *Précis de droit administratif*, 8e édit., n° 699, p. 551.

§ 3. — *Avec l'indemnité pour dommages causés par les travaux publics.*

I. L'obligation à réparer les dommages, telle que la pose la loi du 28 pluviôse an VIII, a fait naître la question d'un droit éventuel à réclamer la plus-value. Un arrêt de la Cour de cassation [1] eût *a contrario* incliné à admettre la compensation de l'une et de l'autre. De fait, la jurisprudence a construit une théorie ingénieuse rattachant la plus-value au dommage, pour le corriger, l'atténuer, de telle sorte que, selon l'expression du commissaire du gouvernement Robert [2], il y a non *plus-value*, mais *moins-dommage*.

La manière est seulement spécieuse : elle ne légitime la compensation que lorsque dommage et plus-value sont en étroite dépendance, à tout le moins atteignent le même immeuble. C'est, en réalité, introduire l'exception dans l'exception, s'écarter de plus en plus de l'action générale qu'imposent l'équité et la logique juridique, attendu que, de deux propriétaires ayant subi dommages équivalents et acquis même plus-values, l'un risque d'être astreint à la compensation, tandis que l'autre en sera exonéré.

L'anomalie des résultats traduit la confusion des idées. Les hommes, et non les choses, sont sujets de droit : la fiction ne doit pas cacher la réalité ; la créance d'indemnité et la dette de plus-value étant fixées sur le même propriétaire, peu importe qu'elles soient nées d'opérations effectuées sur tel ou tel élément de son patrimoine ; les règles légales de la compensation s'opposent, autant que le bon sens, à toute

1. Cass. 18 janvier 1826, *Bien-Assis*, S. 26.1.267, qui autorise la compensation, quand on l'interprète a contrario : « ... Que si elle (l'administration) a le droit de faire exécuter ces travaux dommageables à la propriété privée, elle ne le peut qu'à charge d'indemnité, lorsque leur effet immédiat est de ruiner ou de déprécier notablement un immeuble, *et que cette perte n'est pour celui qui la subit compensée par aucun avantage qui lui soit propre* ». — Cf. C.E. 13 avril 1872, *Desaligny*, S. 72.1.117. La base ainsi donnée à l'indemnisation des dommages et à sa compensation par la plus-value est si large ou si vague dans sa généralité qu'il est concevable que M. RIPERT ne s'y soit pas arrêté. — *Contra* : CHRISTOPHLE, t. II, n° 262, p. 597, s'appuyant sur un avis du « Conseil des bâtiments civils » en date du 18 novembre 1858.

Le conseil de préfecture peut admettre d'office la compensation de plus-value : C.E. 3 avril 1903, *Chapon*, Leb. p. 311.

2. C.E. 7 mars 1861, *de La Grange*, S. 61.2.637 ; 12 juillet 1864, *Souchay*, S. 64.2.279. Cpr. la définition des « dommages », P. COUZINET, *La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière*, thèse, Paris, 1928, p. 60.

distinction. Pour qu'il y ait possibilité de compensation, il suffit de deux obligations d'argent en sens contraire. La loi du 28 pluviôse an VIII impose une de ces obligations à la collectivité qui a exécuté les travaux dommageables ; quel texte crée l'obligation opposée à la charge du propriétaire favorisé par les travaux ? L'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 ? La jurisprudence l'a parfois invoqué [1]. Le texte parle de formalités et institue une procédure qui paraissent inutilisables. Sans doute, le Conseil d'Etat a permis [2] le retard, jusqu'après l'exécution des travaux, du décret exigé et accueilli la preuve de la plus-value par quelque moyen qu'elle soit fournie ; il n'en exige pas moins un acte de puissance publique et une juridiction spéciale. Les solutions prétoriennes seraient-elles, peuvent-elles être essentiellement différentes selon que la question est engagée par le moyen de l'action ou celui de l'exception ?

La doctrine ne le pense pas [3]. Elle n'admet pas que d'un texte formel soit tiré le principe appliqué autrement qu'il n'est prescrit : elle repouse la référence à l'article 30 et, par voie de conséquence, l'application de l'article 54, que le Conseil d'Etat avait plus généralement tentée [4]. Cet article, il est vrai, prévoit et permet la compensation de la plus-value et du dommage. Mais, sans nul doute, il suppose réunies les conditions posées par l'article 30 ; et c'est le lieu de répéter qu'une créance ne peut être compensée qu'avec une dette, et qu'en l'espèce, si la créance existe, il n'y a pas de cause légale à la dette.

C'est pourquoi, plus souvent, la compensation de la plus-value et de l'indemnité pour dommage a été présentée comme une application étendue des règles existantes en matière d'expropriation, le dommage comme un cas d'expropriation réduite à un des éléments et à une des qualités qui constituent ou caractérisent l'objet susceptible d'être exproprié [5] : qui peut le plus peut le moins. L'analogie des

1. Lors de l'arrêt Cass. civ., 18 janvier 1826, *Bien-Assis* précité, l'avocat général DE MARCHANGY, le premier l'invoqua.
2. *Supra*, p. 15.
3. AUCOC, n° 737, t. II, p. 407 ; — CHRISTOPHLE, n° 2624, t. II, p. 597.
4. C.E. 19 mars 1849, *Daube*, S. 49.2.383 ; 17 janvier 1890, *Blaise-Lamontagne*, Leb. p. 40 ; 24 juin 1892, *Rabeau*, p. 577.
5. CHRISTOPHLE, n° 2624, t. II, p. 597.

problèmes est invoquée pour suppléer à l'absence de textes particuliers. « Ce n'est pas, disait M. le commissaire du gouvernement Gauwain [1], en vertu d'une disposition de la loi, mais par voie de jurisprudence, que la compensation de la plus-value a été admise. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il se conformait à la pensée du législateur en étendant au simple dommage la disposition de l'article 51 de la loi du 3 mai 1841, qui admet la compensation de la plus-value lorsqu'il s'agit du plus grave de tous les dommages, de l'expropriation ».

Néanmoins la doctrine a opposé la différence essentielle des règles de juridiction et de procédure, de l'expropriation et de l'indemnisation des dommages ; et M. Ripert contredit à la compensation totale accordée en matière de dommages par la règle qui interdit d'absorber entièrement l'indemnité d'expropriation. Celle-ci, a été, en vérité, tournée par l'octroi d'une indemnité dérisoire ; il n'en reste pas moins que le refus de toute indemnité ouvre devant la Cour de cassation un recours à l'exproprié et que jamais les victimes de dommages n'ont obtenu sur ce point une décision favorable du Conseil d'Etat ; pourquoi M. Ripert avait beau jeu à constater qu'en cas de dommages causés par les travaux publics la compensation avec la plus-value acquise n'est autorisée par aucun texte [2].

Toutefois, la jurisprudence administrative l'accueillit, bien avant l'article 14 de la loi du 29 décembre 1892, sur les occupations temporaires [3]. Ses premiers arrêts datent de 1830, de l'époque où s'affirmait la pratique de la récupération par voie d'action. Ainsi, pour fonder la récupération par voie d'exception, les textes de 1807 semblent avoir été déterminants ; or, ils légitimaient mal l'opération, et c'est bien, en fait, la raison qui soutint l'effort de M. Ripert, pour faire découler la compensation comme l'action directe

1. C.E. 21 janvier 1887, *Rodarie*, S. 88, 3. 54 ; 31 juillet 1891, *Briffard-Petitjean*, Leb. p. 593. — Cf. Béquet, *Rép. dr. adm.*, t. XVI, v° *Expropriation*, n° 566, p. 423, tenant l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 pour « inapplicable au cas où il ne s'agit pas de fixer cette indemnité (d'expropriation), mais seulement de réparer le préjudice résultant de travaux publics entrepris en dehors des formes de l'expropriation pour cause d'utilité publique ». — V. Cass., 23 février 1869, *Senadely*, D. 69.1.419.

2. *Op. cit.*, p. 50.

3. Les arrêts ne visent souvent que la loi du 28 pluviose an VIII.

d'un principe de droit commun : la dette que fait naître l'enrichissement sans cause.

II. Quoi qu'il en soit de ces divergences d'ordre juridique, cette dette doit, pour être réclamée, réunir certaines conditions [1] :

a) Tout d'abord, être certaine et immédiate :

Certaine, c'est-à-dire susceptible d'être exprimée en argent, avoir une mesure économique attachée, non au propriétaire actuel considéré *in concreto*, mais à l'immeuble lui-même avec lequel elle passe aux propriétaires successifs, bref, être incorporée à cet immeuble et en constituer l'un des éléments [2]. Il n'y a rien pour surprendre dans ce soin d'exonérer tout avantage subjectif ou transitoire : la valeur vénale est la seule considérée par la législation sur les travaux publics.

Actuelle ou *immédiate*. Tout est en cela, logique jusqu'à l'évidence : pour être compensée, la dette doit être née et exigible ; une plus-value éventuelle ne peut pas plus donner lieu à compensation qu'elle ne pourrait être réclamée directement [3].

Cependant la discrimination entre plus-value actuelle et éventuelle sera bien délicate au cas où son apparition sera subordonnée à un travail supplémentaire qu'il appartient au propriétaire d'exécuter ou non. Il est des décisions extrêmes qui ne peuvent être qu'approuvées : impossibilité d'astreindre le propriétaire à reverser la plus-value de la transformation en usine de sa maison d'habitation [4] ; admission plutôt de plus-value immédiate au cas de percée d'une ouverture sur une voie nouvelle. Des cas intermédiaires peuvent embarrasser. Au reste, la valeur vénale de toute chose ne dépend-elle pas de possibilités plus ou moins spéculatives?

Hors ces deux conditions, toute plus-value devrait-elle

1. Cass. req., 11 décembre 1827, *Dufour*, S. 29.1.85 : nécessité d'un dommage *notable* ; ce qui suggère, en cas de compensation, la nécessité d'une plus-value notable.

2. C.E. 1er février 1855, *Denailly*, Leb. p. 95 ; 23 avril 1857, *Dubruel*, p. 335 ; 21 juillet 1858, *Charbonnel*, p. 536 ; 24 février 1860, *Lasseraye*, p. 150 ; 9 janvier 1874, *Commune de Fesmy*, p. 42 ; 11 janvier 1889, *Garreau*, p. 57.

1. C.E. 8 mai 1861, *Berger*, S. 62.2.144 : la plus-value doit être « immédiatement appréciable ».

2. La jurisprudence n'a pas fait entrer en compte la plus-value née de travaux exécutés par le propriétaire : C.E. 11 mars 1892, *Marquer*, Leb. p. 280.

être retenue, quelle qu'en soit l'importance ? Lorsque M. Ripert étudiait la question, le Conseil d'Etat exigeait une plus-value *notable*[1]. Là se faisait sentir l'influence de la loi de 1807. Le nombre infime des arrêts rendus depuis lors ne permet pas de déceler une évolution ; l'action déclinante de la première loi autorise à la présumer, tandis que s'imposait l'analogie, plus ou moins justifiée du reste, avec les règles de l'expropriation.

b) M. Ripert consacrait en sa thèse un assez long développement à déterminer s'il est exigé une plus-value *directe* et *spéciale* : termes ambigus ; expression imparfaite, fatale en raison de l'impossibilité d'unifier les acceptions nuancées et diverses introduites, un siècle durant, par la doctrine et la jurisprudence.

Le premier terme de *plus-value directe*, pour désigner la plus-value entrée dans le patrimoine de la personne qui a entrepris les travaux, est à écarter : il s'agit des plus-values indirectes dans l'ouvrage de M. Ripert. Or, la plus-value directe est liée, par une relation de cause à effet, aux travaux exécutés[2]. Ce n'est manifestement pas le cas de la plus-value indirecte, telle que la définissait le commissaire du gouvernement Robert, en ses conclusions de 1861 et 1864, sur les affaires *de la Grange* et *Souchay*[3] : « Puisque

1. C.E. 10 mars 1899, *Duval*, S. 1901.3.100.

2. Le Conseil d'Etat n'admet pas que le dommage soit compensé au moyen de travaux absolument étrangers à ceux qui l'ont causé : C.E. 7 mars 1861, *de La Grange*, Leb. p. 167, S. 61.2.637.

3. C.E. 7 mars 1861, *de La Grange* précité, S. 61.2.637 : « On ne peut compenser un dommage direct ou matériel avec une plus-value indirecte » ; 12 juillet 1864, *Souchay*, S. 64.2.279. — Dans cette dernière affaire, la ville de Paris opposait à la demande en indemnité du sieur *Souchay* l'existence d'une plus-value qui résulterait pour sa maison des travaux de voirie faits par elle dans la rue de Rivoli, aux abords de cette maison : « Si, — dit encore le commissaire du gouvernement Robert, — abstraction faite du dommage causé au sieur *Souchay* par le déchaussement de sa maison et l'établissement de marches sans trottoir supérieur qui en rend l'accès moins facile, la valeur de cette maison a augmenté dans une mesure quelconque depuis 1853, la plus-value ainsi alléguée n'a pu résulter que de l'embellissement du quartier où se trouve situé l'immeuble et non des travaux mêmes qui l'ont affecté directement..... Lorsqu'une maison, comme celle du sieur *Souchay*, a été matériellement endommagée et dépréciée par un travail public, il serait fort injuste de refuser au propriétaire l'indemnité qui lui est due sous prétexte que d'autres travaux d'édilité faits aux environs ont augmenté d'une manière générale la valeur des maisons du quartier. Ce serait blesser à la fois la justice et un sentiment d'égalité auquel il faut avoir égard... ». — Dans le même sens : C.E. 3 août 1866, *May*, S. 67.2.300 ; 21 février 1866, *de Nicolaï*, S. 67.2.365.

le dommage *indirectement* causé à la propriété privée par un travail public ne peut donner au propriétaire aucun droit à indemnité, la plus value *indirectement* procurée ne peut avoir pour conséquence de grever d'une dette le propriétaire. — Qu'il faille supporter sans dédommagement possible les dépréciations indirectes, les pertes de clientèle, les brusques perturbations qu'entraîne toujours le mouvement des grands travaux publics, nous le comprenons sans peine : la raison, le bon sens veulent qu'il en soit ainsi. Mais si nous condamnons ainsi le droit de propriété à payer, dans certains cas, sous une loi rigoureuse, c'est à la condition que, réciproquement, les avantages indirects seront gratuitement livrés à tous ceux qu'ils viendront favoriser. Il y a là deux termes corrélatifs, deux principes qui se font équilibre. Si devant les riverains d'une place riante, ornée d'un square élégant, une sombre rangée de hautes maisons vient transformer en rue plus ou moins étroite la place supprimée, et si ces riverains désappointés, qui voient s'éloigner leurs locataires, ne peuvent songer à réclamer la moins-value de leurs maisons ainsi dépréciées, nous ne saurions admettre qu'une somme d'argent puisse être équitablement demandée sous une forme quelconque, par voie d'action ou par voie d'exception, à des propriétaires qui, habitant quelque ruelle transformée en place, voient tout à coup, par la démolition d'un côté de la rue, tomber le rideau qui interceptait pour eux l'air et le jour ; sauf le cas de contribution volontaire, ce n'est pas sur eux que doit peser le fardeau d'un travail d'intérêt public, ce travail vînt-il leur apporter un accroissement de bien-être. La compensation d'un dommage direct avec une plus-value directe est très légitime ; ainsi, qu'une maison obscure et humide, située en contre-bas de la rue, au pied d'un escalier qui y accède, vienne, par suite d'un nivellement, à se trouver, au contraire, placée en contre-haut de la rue abaissée, cette maison, eût-elle un perron aussi gênant que celui de la maison *Souchay*, nous n'hésiterions pas à admettre le principe d'une compensation entre le dommage causé et le service rendu. Dans ce cas la pioche municipale agit à la façon de la lance d'Achille : elle apporte du même coup la blessure et la guérison, et, à vrai dire, si l'on veut bien nous permettre une expression

inusitée, il y aurait plutôt ici *moins-dommage* que plus-value ».

Le deuxième terme, par *plus-value spéciale*, désigne celle dont un propriétaire — ou du moins un groupe restreint — profite seul, à l'exclusion des propriétaires voisins [1].

Il ne semblerait pas qu'une équivoque quelconque puisse s'établir entre des termes de sens aussi différent. Pourtant le Conseil d'Etat a refusé souvent d'admettre à compensation des plus-values qualifiées d'indirectes pour cette raison véritable qu'elles étaient générales. L'apparente confusion des notions ou des solutions vient, sans doute, de ce qu'une plus-value *indirecte* est souvent *générale* : on pourrait assez difficilement concevoir, dit-on, un travail destiné à l'utilité publique, qui apporterait à une propriété particulière un avantage dont seraient privées ses voisines. Mais, par exemple, une route construite pour les besoins de la grande circulation peut incidemment, sur son parcours, fournir un accès commode à une propriété jusqu'alors enclavée, tandis que les terrains voisins déjà desservis ne profitent d'aucune amélioration sensible.

Il ne serait donc pas exact, comme le croit M. Ripert, que toute plus-value indirecte soit générale. Vainement a-t-il cru pouvoir établir que l'une des expressions était plus compréhensive que l'autre : elles n'ont pas de mesure commune ; il faut simplement regretter que la jurisprudence les ait confondues, et ce d'autant plus que, sur l'une et l'autre notion, la pensée des juges semble n'avoir pas évolué avec concordance. S'agit-il de plus-value directe ? D'abord [2] le Conseil d'Etat n'exige pas ce caractère ; mais peu à peu apparaissent des décisions plus sévères [3], indice d'abandon, plus ou moins lent, aux propriétaires des plus-values indi-

1. Cf. C.E. 9 février 1850, *Barbut*, S. 50.2.360 : la plus-value se détermine par l'ensemble des avantages dont profite la propriété entière et non seulement la partie de cette propriété sur laquelle aura lieu le dommage ; — et les nombreux arrêts cités par M. RIPERT, tels C.E. 27 janvier 1853, *Berniard*, Leb. p. 159 ; 27 janvier 1859, *Grandjean*, p. 70.

2. C.E. 19 mars 1849, *Daube*, S. 49.2.383 ; 7 décembre 1850, *Labille* et *Dorlet*, Leb. p. 919 ; 26 novembre 1868, *Rossigneux*, p. 1097 ; 23 janvier 1874, *Labasse*, p. 283 ; 9 août 1888, *Degray*, p. 789.

3. C.E. 14 novembre 1879, *Cie P.L.M.*, Leb. p. 699 ; 5 juillet 1889, *Ministre des travaux publics*, p. 839.

rectes. S'agit-il de plus-values spéciales[1] ? A aucun moment, la jurisprudence n'a exigé avec certitude et constance la spécialité ; lorsqu'elle l'a fait[2], c'est, au dire de la doctrine, que l'expression a trahi la pensée. Les conclusions de M. Le Vavasseur de Précourt, dans l'affaire *Radiguet*, donnent à cette opinion une particulière autorité[3] : « ... M. le commissaire du gouvernement Robert a soutenu deux fois devant le Conseil d'Etat... une doctrine très simple, très séduisante de prime abord, mais qu'on présente à tort comme étant celle du Conseil qui ne l'a jamais appliquée dans les considérants de ses arrêts... La plus-value est opposable lorsqu'elle est certaine et directe, alors même qu'elle ne serait pas spéciale... ».

N'est-il pas à croire, au demeurant, que les lois du 3 mai 1841 et du 29 décembre 1892 — qui, toutes deux, exigent la spécialité de la plus-value — aient influé sur la matière ? C'est, en tout cas, un aveu à consentir que si, poussée par une doctrine importante, confortée par la législation sur l'expropriation et l'occupation temporaire, la jurisprudence a tendu, là encore, à traiter l'administration avec une croissante sévérité, l'évolution, freinée par l'arrêt *Radiguet*, est moins nettement marquée, au point que la succession des arrêts peut parfois paraître incohérente[4]. A l'encontre des plus libéraux de ceux-ci, une partie de la doctrine persiste dans sa rigueur ; elle entend, de la sorte, défendre cette solide position juridique qu'un principe de réciprocité n'admet la récupération de la plus-value que là où le dommage est indemnisé[5]. L'exemple typique est fourni justement par l'arrêt *Radiguet*. Ouvrir une impasse confère aux

1. Pour le sens du mot « spécial » : Béquet, *loc. cit.*, t. XXV, p. 511, v° *Travaux publics*, n° 2021 : « ... la plus-value ne peut être réputée avoir atteint globalement tous les immeubles d'un même propriétaire ». (Cf. même solution pour la compensation avec l'indemnité d'expropriation, *supra*, p. 41, note 2. — C.E. 23 novembre 1865, Leb. p. 218.

2. C.E. 14 novembre 1879, *Labbe*, S. 82.3.14 ; 25 février 1884, *Ville de Paris*, Leb. p. 148.

3. C.E. 16 avril 1886, *Radiguet*, S. 88.3.8.

4. Des arrêts exigèrent ou invoquèrent de nouveau la spécialité : C.E. 10 janvier 1890, *Ville de Montargis*, S. 92.3.40 ; 19 juin 1891, *Falsce*, D. 92.3.117, S. 93.3.73 ; 27 novembre 1891, *Camallonga*, S. 93.3.111 ; 24 juin 1892, *Rabeau*, S. 92.3.57 ; 8 août 1896, *Commune de Nogent-sur-Marne*, S. 96.3.116 ; 3 avril 1903, *Chapon*, S. 05.2.142.

5. Rf. les conclusions Robert, s. les arrêts *de La Grange* et *Souchay* (*supra*, p. 47, note 3).

propriétés riveraines une plus-value directe (ailleurs dénommée spéciale) ; est-il admissible que fermer une rue inflige seulement un dommage indirect (ou général)? Le raisonnement est de stricte logique ; la jurisprudence ne l'admet pas[1]. Elle établit réciprocité, non point entre un avantage et la privation de cet avantage, mais entre avantage et préjudice. En conséquence le particulier devra subir sans indemnité les modifications désavantageuses du milieu social, alors que des avantages généraux suffiront à justifier la récupération d'une plus-value.

Tandis, d'ailleurs, qu'il admettait l'administration à récupérer ainsi les plus-values générales, M. Le Vavasseur de Précourt, dans ses conclusions, exigeait — ce qui nous paraît un étrange retour — que la plus-value soit directe ; il entendait par là « produite par un travail public exécuté aux abords mêmes de l'immeuble ».

La condition est vraiment imprécise ; elle exclut sans doute les améliorations trop extensives, mais est bien près de contredire le libre champ donné aux plus-values générales par les mêmes conclusions.

En définitive il est bien difficile de sauvegarder et concilier l'équité et la logique pour récupérer sur quelques-uns, par la voie de l'exception, une partie des bénéfices que dispense la vie sociale organisée[2].

1. Telle, du moins que l'interprète M. Ripert, face aux arrêts suivants : C.E. 27 décembre 1844, *Ministre des travaux publics*, Leb. p. 693 ; 29 mars 1853, *Commune d'Avize*, p. 395 ; 5 janvier 1855, *Berthet*, p. 22 ; 5 juin 1855, *Auger*, p. 622 ; 26 juillet 1855, *Hedouin*, p. 564 ; 21 juillet 1858, *Clavière*, p. 538 ; 22 décembre 1859, *Grandjean*, p. 774 ; 17 mars 1864, *Bourseret*, p. 266 ; 23 juin 1864, *Lafosse*, p. 598 ; 28 juillet 1864, *Merlin*, p. 717 ; 20 novembre 1885, *Ville de Vierzon*, p. 867 ; — Et après l'arrêt *Radiguet*, C.E. 22 décembre 1893, *Ville de Saint-Omer*, p. 872 ; 23 juillet 1897, *Commune de Coursan*, p. 585 ; 27 mai 1898, *Mazoyer*, p. 445, etc.

2. Béquet, *loc. cit.*, t. XXV, p. 511, v°. *Travaux publics*, n° 2020 : la plus-value peut être réclamée à la suite de travaux publics de toute nature, qu'il s'agisse de création d'ouvrages nouveaux ou d'amélioration et d'aggrandissement d'ouvrages existants : C.E. 15 mai 1856, *de L'Epine*, Leb. p. 327, S. 57.2.316.

CHAPITRE III

QUELQUES LOIS ET MODES EXTRAORDINAIRES DE RÉCUPÉRATION

Il est quelques dispositions légales où une plus-value se cache ou s'ignore : il importe au but et au complexe de ce travail de les dégager[1].

§ 1. — *La faculté d'emprise totale.*

Dans l'hypothèse où un immeuble est morcelé par une expropriation de telle manière que devienne inutilisable ou quasi-inutilisable la portion restante, une idée confuse de la plus-value s'allie à des préoccupations de salubrité et d'esthétique.

«... Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement le redressement ou la formation des rues de Paris, était-il écrit à l'art. 2 du décret-loi du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris, complété par la loi du 10 avril 1912[2], — l'administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres, ni des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique de la voie[3]. Les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements et non susceptibles de recevoir des constructions salubres ou esthétiques seront réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés, conformément à l'article 53 de la loi du 26 septembre 1807...

1. Cf. Boulade-Périgois, *Les nouveaux procédés d'expropriation pour cause d'utilité publique d'après les réformes de* 1935 et 1936, thèse, Poitiers, 1937.

2. Delpech, *Code administratif*, p. 174.

3. Le régime de 1852 a été étendu à 163 villes dénommées par la loi du 10 avril 1912 : V. *infra*, p. 54.

La fixation du prix de ces terrains sera faite suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle des expropriations ordinaires... ».

I. Un domaine nouveau était ouvert à l'expropriation : l'acquisition de parties d'immeubles hors alignement, à la volonté de l'expropriant ; le principe même de l'expropriation sur la base stricte d'utilité publique était transformé, enfin la continuité rompue avec l'article 50 de la loi du 3 mai 1841 [1].

Du texte ne se dégage pas l'idée de plus-value, telle qu'elle a été définie ci-dessus. Au moins en apparence : protéger la salubrité ou l'esthétique est autre chose que régler le profit d'un travail public. Le législateur de 1852 n'avait certainement pas l'intention de retirer aux expropriés la plus-value apportée à la partie restante de leurs immeubles. C'est pourtant l'effet obtenu : dépossédé de ses hors-lignes, l'exproprié ne profitera pas de l'ouvrage au contact duquel ils allaient être ; la collectivité ne gardera pas les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements : elle n'y a pas vocation, son office est de « les réunir aux propriétés contiguës ». Mais ce ne sont pas les propriétaires acquéreurs qui bénéficieront de l'avantage : ce transfert serait éminemment injuste, au lieu qu'il est raisonnable de faire retenir de l'opération par l'autorité publique la valeur qu'elle a créée. C'est ce que prescrit le décret-loi en soumettant l'évaluation au régime de la loi du 16 septembre 1807 et en ordonnant, par son article 53 (aux experts chargés d'évaluer les terrains qu'un propriétaire a la faculté d'acquérir pour s'avancer sur la voie publique) d'avoir égard « à ce que le plus ou moins de profondeur du terrain cédé, la nature de la propriété, le reculement du reste du terrain bâti ou non bâti loin de la nouvelle voie, peut ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire », enfin en permettant à l'administration, au cas où le propriétaire ne voudrait point acquérir, de « le déposséder de l'ensemble de sa propriété, en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux ». Le propriétaire voisin ne peut ainsi, non seule-

1. Rappelé à l'article 43 du D. 8 août 1935, complété par celui du 30 octobre suivant (DELPECH, *Code administratif*, p. 1457).

ment se saisir de la plus-value, mais encore par sa seule inertie, empêcher la collectivité de la récupérer.

Par là, le décret-loi de 1852, en même temps qu'il apportait une plus large assise aux principes mêmes sur lesquels est fondée l'expropriation, prêtait (en quoi il intéresse cette monographie) à une montée de l'idée de plus-value, incidente peut-être, mais nette et considérable. Les décrets d'application et la jurisprudence ont construit sur ses données.

Des décrets particuliers ont étendu sa disposition à d'assez nombreuses villes, ainsi que l'art. 2 en prévoyait la possibilité. Quand fut votée la loi du 10 avril 1912 modifiant le décret, 163 villes ou communes avaient bénéficié d'une telle mesure ; c'est dire qu'une assez large assise territoriale avait été donnée à la disposition, dont cependant le caractère n'avait guère cessé d'être assez étroitement urbain.

II. Un autre décret, du 27 décembre 1858, s'était attaché à une difficulté de procédure importante en fait et intéressante en principe. La difficulté était apparue, tant que n'était pas dressé le plan parcellaire, de déterminer les parcelles hors alignement qui ne pourraient recevoir des constructions salubres ; il arrivait donc que l'expropriation de ces parcelles ne fût pas déclarée d'utilité publique. Le décret du 27 décembre 1858, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de celui du 26 mars 1852, a permis d'étendre l'expropriation à des parcelles hors alignement, même après la déclaration d'utilité publique, à la seule condition dorénavant que ces parcelles soient désignées au plan parcellaire et les propriétaires avertis conformément aux règles du titre II de la loi de 1841. Si les propriétaires protestaient, l'expropriation des parcelles hors alignement serait autorisée par un décret en Conseil d'Etat.

Cette procédure fut jugée peu satisfaisante pour deux raisons : l'une, de principe — il s'agissait d'un mode d'expropriation pour cause de salubrité publique, qui, d'après la loi du 13 avril 1850, eût dû, dans tous les cas, être autorisée par décret ; — l'autre, pratique — les propriétaires pouvaient ne pas se rendre compte de leur droit à former opposition [1].

1. Rapport préliminaire au décret du 14 juin 1876, *J. off.*, 15 juin.

Protéger davantage la propriété fut l'objectif du décret du 14 juin 1876[1]. En principe, le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre I de la loi de 1841 doit désigner les hors-lignes à exproprier et en faire mention dans l'avertissement prévu par l'ordonnance du 23 août 1835. La possibilité, apportée par le décret de 1851, de procéder à cette désignation après la déclaration d'utilité publique est sans doute maintenue ; toutefois, outre le maintien des mesures d'avertissement, l'exigence est posée, même en l'absence d'opposition, pour l'expropriation, d'un décret en Conseil d'Etat[2].

En réalité, les propriétaires se trouvèrent d'autant plus protégés que le Conseil d'Etat interprétait strictement les conditions de fait posées par le décret. Muni souvent d'un pouvoir de décision, consulté en sa section de l'Intérieur lorsqu'un décret simple avait pu déclarer l'utilité publique, il considéra l'expropriation des hors-lignes comme dérogeant au droit commun de l'expropriation et étant donc d'interprétation restrictive. Le décret exigeant que les emprises ne puissent par leur étendue ou leur forme, recevoir une construction salubre, il s'est refusé à toute autre considération et même ne satisfaisait que très étroitement aux exigences de la salubrité : il ne permettait point, avec une rigueur peu compréhensive, d'exproprier plus de 100 mètres carrés quand même la forme du terrain était peu favorable ; il est allé même jusqu'à admettre l'édification de constructions salubres sur des parcelles inféricures à 60 mètres.

III. La législation ne s'appliquait qu'à un domaine limité : celui de la salubrité ; sur ce domaine encore, le Conseil d'Etat n'admettait qu'une action restreinte à des immeubles d'une surface par trop insuffisante. Un effort fut fait pour étendre le domaine de la législation et briser la jurisprudence restrictive. Une proposition de loi Raynaud, approuvée le 15 mars 1910 par la Chambre des députés, se présenta comme une modification à la loi du 3 mai 1841 (art. 50), alors qu'en logique elle s'ajoutait aux décrets de

1. DELPECH, *Code administratif*, p. 272.
2. Art. 3.

1851 et 1876 ; d'autre part, elle obligeait l'expropriant à acquérir dans tous les cas la totalité des immeubles atteints. C'était remplacer un inconvénient par un autre : les expropriations partielles sont souvent accusées d'être onéreuses ; l'obligation d'acquérir intégralement dans tous les cas peut être pour les collectivités une gêne : une plus-value entre les mains d'un particulier peut devenir une moins-value pour une collectivité qui n'a pas, par nature, la vocation de la propriété. Le Sénat substitua à la proposition Raynaud un texte de M. Jeanneney, qui devint la loi du 10 avril 1912.

Celle-ci, élargissant le domaine de l'expropriation totale, l'étend aux surfaces insuffisantes pour une construction esthétique. C'est une conquête nouvelle dont s'aperçoivent immédiatement l'intérêt et l'avenir. Des règles légales limitent les pouvoirs du Conseil d'Etat : au-dessous de 150 mètres carrés, une parcelle est présumée ne pouvoir supporter une construction satisfaisante ; l'expropriation totale est de droit ; de même lorsqu'un immeuble est atteint sur plus de la moitié de sa superficie.

Cette dernière éventualité pose sûrement la question de la plus-value. Elle suppose, en effet, qu'au propriétaire est laissée une surface suffisante pour une construction convenable et ainsi l'occasion de recueillir gratuitement le bénéfice des travaux publics exécutés, étant donné que le jury répugne à user largement du droit que lui donne l'article 51 de la loi du 3 mai 1841. L'expropriation est, là contre, le moyen ouvert à la collectivité de se saisir de la plus-value : exemple net d'un artifice par lequel le législateur introduit dans un cas particulier une réforme dont le principe est discuté et ne peut s'affirmer par une disposition générale.

§ 2. — *L'expropriation par zone*

I. En un siècle, depuis les lois de 1833 et 1841, la notion d'utilité publique s'est élargie [1], quant au but de l'exécution des grands travaux ; elle a débordé les domaines de la salubrité publique, prêté aux œuvres d'embellissement un inté-

1. ROLLAND, *op. cit.*, n° 615, p. 492. — Cpr. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 3e éd., 1940, p. 563.

rêt général, atteint les domaines de l'esthétique, de l'archéologie, du sport, et abouti, de même qu'à l'expropriation pour cause de plus-value, à l'expropriation par zone, dès lors que, pour réaliser un travail public, l'intérêt ou la raison apparaît d'acquérir, outre les immeubles ou terrains nécessaires aux ouvrages et aux opérations en projet, toutes les superficies nécessaires pour « assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir ». L'article 67 du décret du 8 août 1935, reprenant sur ce point les dispositisitions de la loi du 6 novembre 1918 [1], précise qu'en matière de voirie urbaine, il en est ainsi des terrains hors alignement « qui font obstacle à un lotissement rationnel » ou ne se prêtent pas à des « constructions s'accordant avec le plan général des travaux ».

Les préoccupations de pur urbanisme auxquelles satisfait le texte n'empêchent pas, en fait, la collectivité de s'attribuer la plus-value acquise aux hors lignes, et même d'y trouver un bénéfice supérieur à la somme des plus-values retirées aux propriétaires, par l'utilisation d'ensemble que peuvent recevoir les parcelles. De tels avantages ne sont certainement pas effets du hasard ; ils ont été voulus par le législateur ; une preuve extérieure en est que le chapitre II du décret [2] traite à la fois « de l'expropriation par zone et de l'expropriation pour cause de plus-value ». L'expropriation par zone ne constitue, d'ailleurs, qu'un cas particulier de l'autre procédure : celui où le propriétaire optant pour la cession de son immeuble, la collectivité poursuit l'acquisition.

II. L'utilité publique de l'expropriation par zone est déclarée dans les conditions fixées par l'article 69 du décret du 8 août 1935 [3] : ou bien la déclaration est incluse dans l'acte même qui reconnaît l'utilité publique des travaux, lorsque cet acte est une loi ou un décret en Conseil d'Etat ; ou bien elle est prononcée dans un acte ultérieur, de même forme, avant l'achèvement des travaux ; toutefois, si les travaux n'ont fait l'objet que d'un décret simple ou d'un arrêté

1. *Supra*, p. 22.
2. DELPECH, *Code administratif*, p. 1463.
3. *Supra*, p. 24.

préfectoral, l'expropriation de la zone doit faire l'objet spécial d'un décret en Conseil d'Etat.

Les deux procédures divergent dès la phase de l'enquête parcellaire. L'expropriation par zone ne comporte pas d'expertise : tandis que celle-ci est nécessaire pour guider le calcul délicat des plus-values, l'évaluation des terrains expropriés par zone ne pose pas des problèmes différents de ceux que résoud la commission arbitrale lors d'une procédure normale. L'enquête s'effectuera donc strictement comme il est prévu aux articles 4 à 11 et 13 du décret du 8 août 1935 : établissement du plan, publication, dépôt, enquête du maire, enquête de la commission d'arrondissement, enquête complémentaire du sous-préfet, formalités spéciales quand il y a lieu. L'enquête parcellaire effectuée, un décret en Conseil d'Etat, comme en cas d'expropriation pour plus-value, autorise à poursuivre la procédure, comporte la désignation motivée des zones, en détermine l'emploi ou la revente.

Une autre différence entre elles résulte de ce que l'expropriation par zone ne constitue pas un cas particulier de l'expropriation conditionnelle [1], où l'administration, connaissant l'indemnité à payer, peut poursuivre la procédure ou l'abandonner : elle ne comporte une option ni de l'expropriant, ni de l'exproprié. Il n'est donc plus nécessaire que, par une inversion de la procédure, la réunion de la commission arbitrale précède l'arrêté de cessibilité ; celui-ci, pris immédiatement par le préfet, détermine les propriétés cessibles et la date où il devra en être pris possession.

Dès ce moment, à peine de dommages-intérêts, l'administration est tenue de poursuivre la procédure, conformément aux règles normales fixées par les titres III et suivants du décret du 8 août 1935 : l'expropriation est prononcée par une ordonnance du président du tribunal ; les indemnités sont fixées par une commission arbitrale, dont le président, par ordonnance, envoie l'expropriant en possession.

Si les terrains n'étaient pas utilisés conformément au décret en Conseil d'Etat, le droit à rétrocession s'ouvrirait, au profit des propriétaires, conformément aux articles 53 à

1. HAURIOU, *Précis...*, 12e éd., 1933, p. 882 ; BONNARD, *op. cit.*, p. 575.

55 du décret du 8 août 1935 : c'est dire ou plutôt répéter que la plus-value ne risque pas, avec l'immeuble rétrocédé, de faire retour au propriétaire.

§ 3. — *La taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties.*

L'article 4 du décret-loi du 30 juillet 1937 (l'un des textes ayant relevé sensiblement le taux des taxes locales autorisées au profit des collectivités locales) a permis l'institution d'une taxe annuelle sur la valeur vénale des propriétés non bâties. Celle-ci entre dans le groupe de celles qu'en addition aux impôts d'Etat — moyennant approbation du préfet, après avis du directeur des contributions directes, — les conseils municipaux peuvent faire sortir effet à l'appui ou au fins des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension conformes aux dispositions des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924.

La loi prend tout son sens par la condition posée d'un plan correctement dressé ; la taxe a, d'ailleurs, pour objet spécifié de couvrir ces frais d'exécution. L'idée d'une redevance dont le produit sera affecté à un travail déterminé est l'idée même qui a suscité et fait appliquer la loi de 1807.

La mise en vigueur d'un plan d'aménagement peut-elle apporter des bénéfices *certains*, *actuels*, *immédiats* ? Non, sans aucun doute : le moment est imprévisible des améliorations et de l'extension prévues ; il est impossible aussi de parler de plus-value *spéciale*, alors que le plan intéresse une ville entière. La conclusion à tirer de cette double et indiscutable observation est que, là tout particulièrement, s'est élargie la notion de plus-value, au point de faire éclater nettement les limites dans lesquelles il était ci-devant convenu de la considérer ; elle se dilue dans l'idée, non seulement plus générale, mais même très différente, de contribution aux dépenses publiques. Elle rejoint ainsi quelques remarques suscitées plus haut au sujet des théories de M. Ripert.

VUES FINALES

CONCOURS DE L'ACTION DIRECTE ET DE LA COMPENSATION

Cette étude a démontré la pénétration de la notion de plus-value, moyennant diverses procédures, en des domaines nouveaux où, inaperçue parfois, elle n'en exerce pas moins une tenace poussée pour restituer à la collectivité des valeurs que pensaient acquérir des patrimoines particuliers. Cette emprise s'affirme, avec une rigueur accrue, sur les territoires qui depuis longtemps lui appartenaient : des textes plus clairs, une jurisprudence affermie, permettent de récupérer à coup sûr la plus-value, soit par voie d'action, soit par compensation avec l'indemnité de dommages ou d'éviction. Dès lors, il y a peut-être intérêt à comparer l'efficacité pratique, le rendement économique des deux voies de droit.

L'action directe n'autorise à récupérer que la plus-value dépassant 15 % ; la compensation peut atteindre la totalité ou la quasi-totalité de l'indemnité. Par conséquent, l'administration, tant que l'indemnité pour éviction ou dommages ne sera pas inférieure aux 85/100 de la plus-value (100 – 15 = 85) aura avantage à opérer par compensation. Il convient, d'autre part, de tenir compte de la dépréciation qui affecte la plus-value récupérable, de par les possibilités de paiement différé qu'accorde le décret du 8 août 1935. Cette dépréciation dépend évidemment de la modalité accordée et du taux d'intérêt qui s'impose aux collectivités. Dans l'exemple pris [1] au sujet du décret du 30 octobre 1935,

1. *Supra*, p. 32.

elle était d'environ la moitié ; de la sorte, il n'eût été avantageux de substituer à la compensation l'application du décret d'octobre que si l'indemnité due par l'administration était inférieur aux 43/100 de la plus value (85 : 2 = 42,5).

La question peut naître, à ce propos, de savoir si les deux types et procédés expliqués dans ce travail peuvent se cumuler ou se succéder ; si, pratiquement, après avoir récupéré par voie de compensation une certaine plus-value, l'administration peut engager l'action prévue par le décret du 30 octobre 1935.

Le problème n'est pas inédit. Un avis du Conseil d'Etat, le 10 décembre 1860, le posait de parfaite manière : « L'article 32 de la loi du 16 septembre 1807, relative à la plus-value que peuvent acquérir des immeubles par suite de l'élargissement ou d'autres améliorations de la rue dont ils sont riverains, n'est applicable qu'au fond voisin des travaux dont il est question dans l'art. 30 et par suite desquels il peut y avoir lieu, aux termes de cet article, au paiement d'une plus-value ; mais, lorsqu'il s'agit d'immeubles entamés par ces mêmes travaux et pour lesquels il peut y avoir à la fois une indemnité à payer par la ville pour la partie occupée et une plus-value à percevoir à son profit, à raison des avantages acquis au restant desdits immeubles, ce n'est plus aux articles 30, 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1807 qu'il faut recourir, mais à l'art. 54 de la même loi (lequel pose en termes précis le principe de la compensation à établir entre l'indemnité et la plus-value). — La juste indemnité due au propriétaire dépossédé pour cause d'utilité publique devant avoir pour résultat, non de rendre ce propriétaire plus riche, mais de lui procurer l'équivalent du dommage, l'autorité appelée à évaluer le dommage doit apprécier et balancer toutes les circonstances qui sont de nature à l'accroître ou à l'atténuer. Les deux opérations prescrites par l'art. 54 de la loi du 16 septembre 1807 doivent donc être regardées comme indivisibles et, la loi du 18 mars 1810 ayant exclusivement référé aux tribunaux le règlement des indemnités dues aux propriétaires expropriés pour cause d'utilité publique, c'est aux tribunaux qu'il appartient d'appliquer la double disposition de l'art. 54 ».

Reprenant l'argumentation sous l'angle de la loi de 1841, M. Christophle[1] y prête et fait admettre créance : les propriétaires expropriés aux fins de l'exécution de travaux publics ont payé à l'administration et à la collectivité le moins-perçu sur l'indemnité fixée par le jury, la plus-value immédiate et spéciale des propriétés restantes par une compensation préalablement décomptée sur le prix des terrains occupés, et avec le bénéfice d'une sorte de présomption légale limitant la plus-value maxima à la valeur de ces terrains, de telle manière qu'il ne peut plus être question de la faire payer une seconde fois au propriétaire qui l'a acquittée sous la forme d'un abandon correspondant de sa propriété.

L'analyse tout entière demeure forte ; elle domine la question du cumul ou de la succession des deux voies ; cependant une distinction semble devoir y être ajoutée en conclusion et pour en déterminer la portée à l'égard des propriétaires riverains ou de tous autres[2].

Si la décision fixant l'indemnité montre que les limites de la compensation n'ont peut-être pas permis à la collectivité d'obtenir la satisfaction complète qu'il eût été possible par une action directe, celle-ci peut être engagée : notamment si le conseil de préfecture, eu égard à la plus-value, n'a accordé aucune indemnité ; ou si, par la décision distincte imposée par l'article 44 du décret du 8 août 1935, la commission arbitrale a fixé la plus-value à une somme supérieure à l'indemnité. Si, au contraire, le tribunal n'a pas absorbé toute l'indemnité par la plus-value, il y a chose jugée, l'administration a épuisé son droit et ne peut le faire valoir par une nouvelle voie. Si, enfin, les deux procédures sont engagées concurremment, le résultat le plus avantageux à la collectivité poursuivante doit l'emporter :

1. *Op. cit.*, n° 2041, t. II, p. 226.

2. D'après M. Paignon, *Traité de la plus-value*, p. 20, les propriétaires riverains des travaux peuvent seuls être assujettis au paiement de l'indemnité de plus-value, d'où cette conséquence que l'application de la loi de 1907 était impossible dans tous les cas d'exécution des travaux précédée d'expropriation. L'expropriation étant le préliminaire presque inévitable de toute espèce de travaux, pour quelle hypothèse en dehors du dessèchement des marais, la loi de 1807 aurait-elle pris la peine d'établir l'ensemble de ses dispositions relatives à la plus-value ?

le conseil de préfecture ou la commission d'expropriation ne statuera donc que sur l'indemnité. Il en irait évidemment de même si, dans des circonstances d'ailleurs difficiles à réaliser, l'action avait précédé la voie d'exception.

Action, exception : terminons sur ces mots une étude dont ils expriment la *summa divisio*.

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 11 mars 1944,
Le Président de thèse :
Joseph DELPECH

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 11 mars 1944,
Le Doyen de la Faculté :
Joseph DELPECH

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 11 mars 1944,
Pour le Recteur de l'Académie,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université :
André FORSTER

BIBLIOGRAPHIE

AUCOC. — *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3e éd., 1879.

BAUDRY. — *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, 1937.

BONAVITA. — *L'indemnité d'expropriation*, thèse, Paris, 1938.

CHRISTOPHLE et AUGER. — *Traité théorique et pratique des travaux publics*. 1890.

DELPECH (J.). — Compte-rendu de la thèse de M. RIPERT, *Revue du droit public*, XXI, 1904, p. 303 et suiv.

DE LALLEAU, JOUSSELIN, RENDU et PÉPIN. — *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 1892.

HAURIOU (M.). — *Précis de droit administratif et de droit public*, 2e éd., 1933, p. 926-929.

LE SOURD. — *Indemnité d'expropriation et plus-value*, dans « *Revue politique et parlementaire*, CXLVII, 1931.

RIPERT (G.). — *Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics*, thèse, Aix, 1904.

ROBIN et ROUBIN. — *Traité théorique et pratique de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 1926.

ROLLAND. — *Précis de droit administratif*, 8e édit., 1943, p. 501, 551, 628.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LA NOTION DE PLUS-VALUE 1

CHAPITRE I

LA RECUPERATION PAR ACTION DIRECTE

SECTION I. — LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1807 9

SECTION II. — LA TENTATIVE DOCTRINALE DE M. RIPERT 17

SECTION III. — LA LOI DE 1918 ET LES DÉCRETS DE 1935 22

§ 1. — *La loi du 6 novembre 1918* 22

§ 2. — *Le décret du 8 août 1935* 24

§ 3. — *Le décret du 30 octobre 1935* 28

CHAPITRE II

LA RECUPERATION PAR COMPENSATION

§ 1. — *Avec l'indemnité d'expropriation* 33

§ 2. — *Avec l'indemnité d'occupation temporaire* 41

§ 3. — *Avec l'indemnité pour dommages causés par les travaux publics* 43

CHAPITRE III

QUELQUES LOIS ET MODES EXTRAORDINAIRES DE RECUPERATION

§ 1. — *La faculté d'emprise totale* 52

§ 2. — *L'expropriation par zone* 56

§ 3. — *La taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties* 59

VUES FINALES

CONCOURS DE L'ACTION DIRECTE ET DE LA COMPENSATION 60

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE

TW — N° 12890 — 30-3-1944

Dépôt légal, 2e trimestre 1944